CONTRAPUNTOS PARA COMPRENDER LAS RELACIONES INTERNACIONALES EN EL SIGLO XXI

Un análisis crítico de la política internacional

MARIANA COLOTTA
JULIO LASCANO Y VEDIA
(COMPILADORES)

teseo

acceso abierto

CONTRAPUNTOS PARA COMPRENDER LAS RELACIONES INTERNACIONALES EN EL SIGLO XXI

Un análisis crítico de la política internacional

Mariana Colotta y Julio Lascano y Vedia
(compiladores)

teseo

ISBN: 9789877232509

Imagen de tapa: "Lo que quedó del derrumbe", de Adrián De Andrea (2019)

Las opiniones y los contenidos incluidos en esta publicación son responsabilidad exclusiva del/los autor/es.

Contrapuntos para comprender las relaciones internacionales en el siglo XXI: un análisis crítico de la política internacional / Tomás Bontempo… [et al.]; compilado por Mariana Colotta; Julio Lascano y Vedia.- 1a ed. – Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Teseo, 2020. 644 p.; 20 x 13 cm.

ISBN 978-987-723-250-9

1. Ciencia Política. 2. Relaciones Diplomáticas. 3. Política Internacional. I. Bontempo, Tomás Andrés. II. Colotta, Mariana, comp. III. Lascano y Vedia, Julio Ramón, comp.

CDD 327.1

© Editorial Teseo, 2020 Creative Commons

Buenos Aires, Argentina

Editorial Teseo

Hecho el depósito que previene la ley 11.723

Para sugerencias o comentarios acerca del contenido de esta obra,

escríbanos a: **info@editorialteseo.com**

www.editorialteseo.com

Este libro fue compaginado desde TeseoPress.

Indice

Prólogo
Introducción
Las relaciones birregionales entre el Mercosur y la Unión Europea rumbo a un acuerdo de libre comercio
Avances y retrocesos de una relación asimétrica marcada por las circunstancias globales
Tomás Bontempo

Los desafíos estratégicos de la región sudamericana para la próxima década
María Lourdes Puente Olivera

Agua y calentamiento global: la situación sudamericana desde el impacto de las triples fronteras hídricas
¿Dónde está la esperanza?
Ana Mirka Seitz

Terrorismo de etiología yihadista
El rol de la mujer
David Garriga Guitart

Ajedrez geopolítico de Medio Oriente
La puja de poder entre Irán y Arabia Saudita
Fernando Laborde y Agustín Claret

Argentina, China y Estados Unidos
La política exterior y nuestras oportunidades desde América del Sur
Pablo Fernando Suárez Rubio

Diplomacia argentina, mujeres y liderazgo
Mariana Colotta

Aserciones para el diseño de una política exterior
Julio Ramón Lascano y Vedia

Pensar las relaciones internacionales desde la diplomacia parlamentaria
Gonzalo Salimena

Conveniencias de Argentina en su pertenencia al sistema multilateral como miembro confiable
Agustín Colombo Sierra

El terrorismo internacional en tiempos de intolerancia
Andrea Colotta

Crisis humanitaria global y gobernabilidad migratoria
Cuando los otros interrogan,
¿qué hace la política?
Vanesa Romina Sola

La ciberseguridad en el siglo XXI y la situación de América Latina
Mariano César Bartolomé

Estrategia de seguridad para el desarrollo en un mundo de geopolítica total
Gabriel De Paula

Los convenios de desarme como protagonistas del siglo XXI
Fernando Carlos Dorrego

La comunidad de inteligencia frente a los nuevos retos de seguridad
David Martínez

La seguridad internacional y la lucha contra el terrorismo
A varios años después del 11 de septiembre
María Cristina Rosas

Categorías inéditas para conflictos originales
Una renovada ciencia política para una realidad internacional original
Víctor Dante Aloé

Elementos indispensables de metodología en proyectos de tesis de relaciones internacionales
María Verónica Gurucharri

América Latina: entre la democracia, la autocracia y el fin del consenso democrático
Constanza Mazzina y Roberto Bavastro

La religión en las relaciones internacionales
Eloy Patricio Mealla

Algunas reflexiones y consideraciones finales
Mariana Colotta y Julio Lascano y Vedia

Sobre los compiladores

Prólogo

Los profesores Colotta y Lascano y Vedia han logrado compilar una estupenda colección de artículos de carácter conceptual y empírico sobre cuestiones claves de la política y las relaciones internacionales de la región latinoamericana, con particular énfasis en América del Sur y la Argentina. Es para mí un placer compartir el espacio académico donde han sido producidos estos textos, y un honor el que me hayan solicitado prologarlos.

La metáfora de contrapuntos que figura en el título capta agudamente el intento de analizar desde diferentes ángulos disciplinarios, que incluyen la perspectiva de género, variables y fenómenos que responden a lógicas nacionales, regionales y globales a veces complementarias y a veces contrapuestas.

Desde la perspectiva de mi especialización en política latinoamericana, me cabe subrayar algunas de las contribuciones del texto que cubren fenómenos de la región que estudio.

María Lourdes Puente Olivera destaca con justeza el auge y derrumbe que se han sucedido en Sudamérica en el siglo actual de los procesos de consolidación política y económica, incluyendo la crisis de los sistemas de partidos políticos primero dentro de los proyectos de liderazgo carismático y más recientemente en otros casos, como Chile y Colombia.

Mariana Colotta critica con un sólido apoyo empírico la marginación de las mujeres en los espacios de la diplomacia,

especialmente en la Argentina, y sobre todo en los escalones superiores de las jerarquías.

Julio Lascano y Vedia contrasta el bipolarismo que emergió después de la Segunda Guerra Mundial con el desorden y los polarismos oscilantes imperantes en las tres últimas décadas y particularmente en el siglo XXI. Numerosos y complejos instrumentos sigilosos de guerra tecnológica y comunicacional han encontrado especialmente desprovista a América del Sur, patrón que se suma a la escasa capacidad para diseñar política exterior en Argentina y en otros casos.

Mariano Bartolomé analiza el surgimiento y expansión del ciberespacio y las carencias que afectan a América Latina tanto para poder regularlo efectivamente como para hacer frente a las ciberamenazas.

Gabriel De Paula destaca con certeza las debilidades de la Argentina para situarse en la situación geopolítica actual y el nulo poder para poder fijar agendas nacionales.

Constanza Mazzina y Roberto Bavastro discuten en profundidad las recientes obras sobre el síndrome de "recesión democrática" y logran fijar criterios convincentes para navegar esa relevante bibliografía.

En suma, se trata de una obra de extrema utilidad que seguramente será muy bien recibida por los académicos y los estudiantes de ciencia política y relaciones internacionales.

Dr. Marcelo Cavarozzi[1]

1. Dr. Marcelo Cavarozzi, doctor en Ciencia Política (Universidad de California) y contador público nacional (UBA). Profesor titular concursado de Sistemas Políticos en la Maestría de Políticas Públicas y Gerenciamiento del Desarrollo, y en el Doctorado en Ciencia Política en la UN-

SAM. Investigador principal del Conicet. Se ha desempeñado como profesor visitante en la Universidad de Santiago, en la Universidad Nacional de Rosario, en la Universidad de Georgetown, en la Universidad Johns Hopkins, en la Universidad de Yale y en la Nacional Autónoma de México, entre otras; y como profesor titular por concurso en las Universidades Nacionales de Córdoba, Buenos Aires y USAL. Se desempeñó como consultor en organismos internacionales, tales como el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (UNDP). Autor, entre otros títulos, de *Autoritarismo y democracia (1955-2006)* y *El capitalismo político tardío en América Latina*.

Introducción

El contrapunto es una técnica de composición musical que evalúa la relación existente entre dos o más voces independientes, con la finalidad de obtener cierto equilibrio armónico. Y es justamente ese equilibrio armónico el que queremos alcanzar a través de la compilación de una serie selecta de artículos que constituyen el siguiente libro y nos embarcan en una tarea tan grata como honrada y desafiante. Nuestros contrapuntos para comprender las relaciones internacionales en el siglo XXI están vertebrados en diálogos simultáneos focalizados en el análisis crítico de la política internacional actual.

Cada artículo volcado en esta obra busca generar una mirada diversa y paralela en el cambiante devenir de las relaciones internacionales, para permitir entender mejor el estado de la política internacional en este siglo dinámico, desordenado y desafiante.

Desde un tono multidisciplinar nutrido de la ciencia política, sociología, antropología, filosofía e historia y transversalmente desde los ámbitos académicos, privados, públicos, nacionales e internacionales, buscamos trascender las propuestas clásicas de abordaje, exponiendo una propuesta única y distinta superadora de los meros análisis coyunturales o sectoriales en lo que a política internacional se refieren. Sin por ello obviar que las relaciones internacionales constituyen una disciplina autónoma de estudio, con sus propios objetos, métodos y categorías, re-

sultantes del estudio de ciencias madres, ciencias sociales y artes como la filosofía, la sociología y la ciencia política.

Dialogo abierto y espíritu crítico son el hilo conductor que buscamos en nuestro carácter de compiladores, abriendo el juego a las "categorías inéditas y originales" para el análisis del estado de la política internacional propuestas por los autores que hemos convocado, fruto de sus investigaciones, reflexiones teóricas, prácticas de gestión, apuntes académicos y publicaciones científicas previas.

Las relaciones internacionales, como disciplina moderna, y a través de los distintos paradigmas que la vienen abordando desde el siglo pasado, dejan en evidencia su permanente y creciente conflictividad, lo cual redunda en la carencia de resultados absolutos y sencillos. Por el contrario, nos revela nuevos escenarios que obligan a académicos y analistas a dejar de lado presupuestos, paradigmas y hasta prejuicios aplicados en su análisis y estudio. Prueba de ello es la heterogeneidad de miradas que se presentan en la estructura capitular de nuestro libro.

Para comprender las relaciones internacionales desde un punto de vista *aggiornado* y crítico, merecen compilarse escritos que expliquen el derrotero de la disciplina. Las relaciones internacionales hacen a la naturaleza humana y social del hombre, a su conflictividad tribal y comunitaria, al nacimiento de los Estados, a las relaciones bilaterales de antaño y al desarrollo moderno de las relaciones multilaterales, orgánicas y también informales del siglo XXI.

El desarrollo de las relaciones internacionales históricamente viene de la mano de una permanente búsqueda de consolidación de fórmulas de orden y paz mundial, herramientas de po-

lítica y diplomacia que le permitieran a las sociedades salir de sus milenarias guerras, confrontaciones históricas y permanentes. Y este espíritu sucedió en la historia de los Estados, repúblicas e imperios, antiguos y modernos. Y continuó en el siglo XX y XXI, con ejemplos que son el objeto propio de estudio de la disciplina: las dos grandes guerras mundiales, la revolución comunista y su expansión mundial, la Guerra Fría, los modelos de la liga de Naciones y de las Naciones Unidas, el sistema de ayuda financiera internacional nacido en Bretton Woods, el desarrollo de la economía e industrialización globalizada, la *Pax* americana, los modelos de integración comunitarios, los procesos de integración de América Latina, la Agenda 2020 de Desarrollo Sustentable y Medio Ambiente de la ONU y la propuesta superadora de Laudato SI para el cuidado de la casa propia y el fin de la hambruna mundial y la injusticia.

Todo ello significó y significa un esfuerzo infinito para la búsqueda de la paz mundial y la seguridad internacional. Una toma de conciencia de que la nueva agenda mundial requiere ser revisada, analizada de manera crítica y priorizada en sus estudios.

La frustración de fracasar en el incansable camino hacia un orden y paz mundial abrió las puertas a pensamientos que deben desarrollarse, y nuevos análisis que establezcan desde dónde, para qué existe y cómo debe desarrollarse la política internacional. Justamente ante un escenario global de incertidumbre y muchas veces de frustración, plagado de lugares comunes y propuestas repetitivas y nada concretas, proponemos este libro, *Contrapuntos para comprender las relaciones internacionales en el siglo XXI*, invitando a nuestros lectores a los diálogos que se

presentan como punto de partida y una explícita invitación a la reflexión, el pensamiento propio, a idearios críticos que abonen a la política internacional, desde temas diversos, actuales y profundos.

Asimismo, con esta propuesta editorial, nos embarcamos en el desafío de contribuir a la formación de los futuros egresados de Relaciones Internacionales y Ciencia Política, brindándoles categorías reflexivas y críticas para que puedan entender el contexto y realidad actual para la toma de decisiones y puesta en práctica de técnicas de negociación, análisis internacional, proyectos de internacionalización, construcción de la paz y conflicto internacional. Es nuestro propósito que esta compilación sea una herramienta valiosa para articular lo global y lo local y para dotar a los graduados oportunidades de inserción, reflexión disciplinar y capacidad analítica de la mano de articulistas de vasta experiencia y prestigio académico y profesional.

Los articulistas convocados son hombres y mujeres con trayectoria en las relaciones internacionales o disciplinas afines, desde la función pública, la docencia, la investigación científica, la gestión académica, la publicación científica; y creemos que esta heterogeneidad nos enriquece para introducirnos en las distintas aristas de un proceso complejo y multidimensional como es el abordar críticamente la política internacional en los escenarios actuales. Presentados en tópicos, se despliegan los distintos artículos que abordan cuestiones regionales, extrarregionales, diplomacia, derecho internacional y derechos humanos, defensa y seguridad y filosofía y epistemología de las Relaciones Internacionales.

Los autores que nos introducen en la problemática regional son: María Lourdes Puente Olivera, politóloga (UCA), magíster en RR. II. (FLACSO) y doctoranda en RR. II. (USAL), exdirectora nacional de Inteligencia Estratégica Militar y asesora en la Comisión de Defensa de la Cámara de Diputados y actual directora de la Escuela de Política y Gobierno de la Facultad de Ciencias Sociales de la UCA; el magíster en Integración Latinoamericana por UNTREF, Tomás Bontempo, quien es licenciado en Relaciones Internacionales (USAL) y doctorando en Ciencias Sociales por la UBA, docente titular de Sistemas políticos latinoamericanos comparados, compilador y autor de capítulos en libros relacionados a procesos de integración regional; y la Dra. Mirka Seitz, miembro fundadora de la RED para la Integración Latinoamericana (REDILA), profesora de doctorados y autora de numerosas de publicaciones sobre relaciones sudamericanas, teoría política e investigación en las relaciones internacionales, entre otros.

El abordaje sobre tópicos extrarregionales está a cargo de jóvenes profesionales, todos ellos formados en relaciones internacionales y especializados en sus temas de análisis: Medio Oriente, Asia Pacífico y China. Agustín Claret escribe no solo desde su experiencia como docente, sino también a partir de sus experiencias prácticas en esas áreas geográficas estratégicas. Fernando Laborde, posgraduado en Seguridad Internacional, Desarme y no Proliferación, con desarrollo profesional en la Comisión Nacional de Energía Atómica, especializado en el seguimiento de regímenes de no proliferación y seguridad nuclear. Fernando Suárez Rubio, magíster en Administración de Políticas Públicas (UDESA) y especialista en China (CLEPEC),

miembro del Centro de Estudios ATENEA y asesor de asuntos internacionales en el Senado de la Nación. Desde España también es valioso el aporte de David Garriga Guitart, licenciado en Criminología en la Universidad de Barcelona, Bachelor of Science in Nursing en la European University, especialista universitario en Terrorismo Yihadista, y con vasta experiencia en el análisis, los instrumentos y la radicalización yihadistas de jóvenes.

Los artículos sobre diplomacia son escritos por expertos en distintas áreas. Si se trata de diplomacia parlamentaria, el articulista seleccionado es el Dr. Gonzalo Salimena, quien tiene sobrado crédito para ello al ser el tema que trabajó en su estancia posdoctoral en la Universidad Complutense de Madrid (UCM), y como profesor titular del seminario Diplomacia parlamentaria y técnica legislativa (USAL), profesor titular de Estrategia I y del seminario de Estrategia y poder nacional de la Universidad de la Defensa Nacional (UNDEF). Es miembro del Departamento de Seguridad y Defensa del Instituto de Relaciones Internacionales (IRI) de la Universidad Nacional de La Plata (UNLP). Completan el eje de análisis sobre diplomacia los compiladores, la Dra. Mariana Colotta –decana de la Facultad de Ciencias Sociales (USAL), socióloga y doctora en Ciencia Política y Educación, especializada en género y política, contando con publicaciones científicas y disertaciones en universidades nacionales e internacionales–, quien en este artículo se focaliza en la diplomacia argentina y los liderazgos femeninos desde un abordaje cualicuantitativo, y, por último, el embajador Julio Lascano y Vedia, director de la Escuela de Relaciones Internacionales (USAL). Politólogo, especializado en Relacio-

nes Internacionales de la UCA y profesor de Política Internacional y Política Exterior Argentina, en la Facultad de Ciencias Sociales de la USAL. Egresó como diplomático de carrera del ISEN en 1983, y ocupó funciones en Italia, Uruguay, México y Angola. Además, es autor de los libros *Política y diplomacia* (2009) y *Hacia una nueva diplomacia. Ideas para el diseño de una política exterior* (2020), conferencista y autor de publicaciones sobre la política exterior y las relaciones institucionales a nivel nacional e internacional.

Los tópicos sobre derecho internacional y derechos humanos están a cargo de abogados de trayectoria en sector público y privado. El Dr. Agustín Colombo Sierra fue asesor de la Gobernación de Mendoza en Proyectos de Inversión (1987/91), trabajó en Cancillería como asesor secretario de RREE (1989/92), y jefe de Gabinete del ministro. Fue subsecretario de Asuntos Latinoamericanos, director de la Secretaría de Mercosur en la sede de Uruguay (2010/11) y secretario de RRII y Asuntos Institucionales UNTREF (2012/17). Desde 2017 integra la Delegación Argentina en COMIP (Com. Mixta argentina-paraguaya. Administradora del río Paraná). Publicó artículos sobre asuntos internacionales y regionales en diarios y revistas de la especialidad. La Dra. Andrea Colotta es abogada y especialista en Contrataciones Públicas (UNSAM), profesora titular de Derecho Internacional Público y de las Organizaciones Internacionales (USAL) y profesora adjunta de Derecho Constitucional (UCALP). Se desempeña como directora general de la Unidad de Auditoria Interna de la AGCBA y capacitadora interna (IPAP–AGCBA). Es autora y coautora de diversos artículos sobre control de constitucionalidad, derechos huma-

nos, gobierno abierto y organismos de control. La reflexión sobre gobernanza migratoria está escrita por la joven licenciada Vanesa Romina Sola. Politóloga, con formación pedagógica, y doctoranda en Ciencia de la Educación (USAL), se desempeña como colaboradora académica de la Facultad de Ciencias Sociales de la USAL, en calidad de asesora de intercambio y referente de extensión. Docente universitaria de las cátedras de Introducción al Pensamiento Científico y Metodología de la Investigación en la Universidad de Buenos Aires (UBA) y en USAL. Ha trabajado en la gestión pública en organismos nacionales, provinciales y municipales.

Los tópicos sobre defensa y seguridad son presentados por profesionales de la defensa de gran talla. Entre ellos, el doctor en Relaciones Internacionales, Mariano Bartolomé, director de la Maestría en Relaciones Internacionales (USAL), docente e investigador en niveles de grado y posgrado en USAL, Universidad Austral, Universidad Nacional de La Plata y Universidad de la Defensa Nacional. El licenciado Gabriel De Paula, titular del seminario de Análisis de escenarios geopolíticos de la carrera de Relaciones Internacionales de la USAL. Analista y asesor en el sector de defensa y de seguridad de Argentina. Ha dictado cursos en las Fuerzas Armadas y Fuerzas Policiales, y cuenta con publicaciones en el ámbito nacional e internacional sobre temas de seguridad, defensa y recursos naturales. El coronel de ingenieros (R), Carlos Fernando Dorrego, oficial de Estado Mayor, licenciado en Estrategia y Organización, asesor técnico de la Cancillería y Ministerio de Defensa en Desminado Humanitario, profesor militar e instructor de Buzos Tácticos. Fue agregado de Defensa y Militar en Angola, director del

Hospital Militar Central, jefe del Batallón de Ingenieros Anfibios, jefe del Departamento Educación de la Escuela de Ingenieros, jefe de Unidad de Ingenieros en la Misión ONU Irak-Kuwait. Por ultimo, desde México se suman los artículos de dos especialistas en seguridad internacional: David Martínez y María Cristina Rosas.

Las reflexiones sobre filosofía y epistemología de las relaciones internacionales están en manos de académicos y doctores, estudiosos e investigadores formados para ello. El Dr. Víctor Dante Aloé, abogado, licenciado en Ciencias Políticas, licenciado en Relaciones Internacionales, licenciado en Filosofía, Diploma D. E. A. en Historia Contemporánea, doctor en Estudios Europeos. Es diplomático (J) y autor de varios libros: *La agonía de occidente; El futuro imposible; Europeos y americanos: conflictos y armonías; El cristianismo y el fin; El peronismo original y las originalidades posperonistas.* El licenciado en Filosofía Eloy Mealla, y profesor en Teología (UCA), con estudios de Posgrado en Desarrollo y Cooperación en la Universitat de Barcelona. Investigador y profesor en la USAL, y en la Universidad Nacional de Moreno. Coeditor de *Etica aplicada, perspectivas desde Latinoamérica*, UNIANDES, Bogotá. Integrante del Grupo Farrell, espacio multidisciplinario dedicado a la reflexión sobre la realidad política, social, cultural y económica de Argentina y Latinoamérica desde la perspectiva social cristiana. La licenciada en Sociología María Verónica Gurucharri, docente de la Facultad de Ciencias Sociales de USAL desde 2014 de Métodos y técnicas de investigación cuantitativos, y profesora titular de Taller de apoyo a la elaboración de la tesis de RRII. La Dra. Constanza Mazzina, especialista en política latinoamericana,

docente de posgrado en diversas universidades de Argentina y el exterior, y columnista en medios de comunicación y consultora, quien escribe su artículo junto con el politólogo Roberto Bavastro, especialista en sistemas políticos comparados.

Solo nos resta un profundo agradecimiento a todos nuestros articulistas, a aquellos con los que nos cruzamos en la USAL, a nuestros colegas de otras universidades argentinas con los que compartimos eventos académicos y congresos, a nuestros colegas internacionales con los que tenemos la posibilidad de coincidir en espacios universitarios y estar conectados virtualmente a la distancia, a los colegas con los que nos vinculamos en los distintos ámbitos profesionales de nuestras disciplinas. A todos ellos gracias por su tiempo, su dedicación, su aporte; nos sentimos muy honrados de que sean parte de este libro.

Dra. Mariana Colotta
y embajador Julio Lascano y Vedia
Ciudad de Buenos Aires, marzo de 2020

Las relaciones birregionales entre el Mercosur y la Unión Europea rumbo a un acuerdo de libre comercio

Avances y retrocesos de una relación asimétrica marcada por las circunstancias globales

Tomás Bontempo[1]

Palabras clave: Mercosur, Unión Europea, integración regional, negociaciones birregionales, libre comercio.

1. Introducción

El proceso de negociación para la firma de un tratado de libre comercio entre el Mercosur y la Unión Europea (UE) se enmarca en un contexto histórico en que, desde sus inicios en la década de 1990, se produjeron en el mundo en general y en ambas regiones en particular cambios profundos que afectaron a los procesos de integración regional y las relaciones interbloques.

En el marco del fin de la Guerra Fría y el surgimiento de nuevas tendencias en las relaciones económicas internacionales (Huntington, 1997; Pinheiro Guimaraes, 2006), ambos bloques promovieron su acercamiento como forma de un nuevo regionalismo que incluiría temas que excedieron lo netamente co-

mercial y que involucraron países desarrollados y en desarrollo, reflejando las tradicionales relaciones asimétricas del comercio internacional.

Este proceso, interrumpido y retomado en distintas etapas bajo la influencia de variables diversas, ha pasado por momentos de mayor activismo y avance, aunque también de menor dinamismo y paralización, reflejando también los cambios acontecidos en ambos bloques a comienzo del siglo XXI (Methol Ferre y Metalli, 2006; Sader, 2006), con Gobiernos de nuevo signo político en América Latina y con una UE que abarcaba el mayor proceso de incorporación de nuevos miembros de su historia, entre otras variables.

Por ello, el artículo intenta abordar de forma integral los elementos globales y regionales que permiten entender la evolución de la relación en distintas etapas: una inicial en la década de 1990 hasta el 2004, otra relacionada al relanzamiento de las negociaciones comerciales birregionales en 2010 y una última relacionada al consenso político para un acuerdo comercial mayor de 2019.

El abordaje de dichos antecedentes permite a cualquier interesado en las presentes líneas una visión general del itinerario que llevó al escenario más actual protagonizado por ambos bloques en 2019, cuando se habría alcanzado un consenso final –que aún debe ser trabajosamente ratificado– entre ambos bloques.

2. Entre la competencia con Estados Unidos y el contexto multilateral

A partir del puntapié inicial con las firmas del Acuerdo Marco de Cooperación Interinstitucional y del Acuerdo Marco de Cooperación Interregional en 1992 y 1995, respectivamente, las negociaciones entre el Mercosur y la Unión Europea (UE) dieron comienzo en el 2000. Ese año comenzaron los encuentros del Comité de Negociaciones Birregionales (CNB), en cuya primera reunión se establecieron los ejes fundamentales del acuerdo entre ambos bloques: el dialogo político, la cooperación y el comercio, siendo este último el más conflictivo y en el cual radica nuestro interés.

No obstante, previamente es necesario recordar que Argentina y Brasil habían concretado políticas de coordinación macroeconómica a través del Acuerdo de Complementación Económica de 1990 en el ámbito de ALADI (Asociación Latinoamericana de Integración). Este acuerdo se dirigía a la formación de un mercado común en 10 años (Da Silva Bichara, 2007). Pero esta dinámica asociativa que se encontraba anclada en una perspectiva autonomista y de búsqueda del desarrollo (Campbell, Rozemberg y Svarzman, 1999) concluyó en procesos integracionistas dirigidos hacia regionalismos abiertos en sintonía con los preceptos del Consenso de Washington (Ferrer, 1996; Vázquez, 2011) y los resultados de la Ronda Uruguay en el marco de la OMC (Organización Mundial de Comercio). La adhesión de los países sudamericanos a la conformación del Mercosur en 1991 –con los antecedentes mencionados de la coordinación argentino-brasilera– representó la culminación de dicha tendencia. En los años siguientes, se darían la firma del Rose Garden Agreement (1991) entre Estados Unidos y el Mercosur y el impulso de las Cumbres de las Amé-

ricas con el intento de establecer el ALCA (Área de Libre Comercio de las Américas). A su vez, la firma con el bloque europeo le daría reconocimiento internacional al Mercosur.

Luego de la firma de los primeros instrumentos, los países sudamericanos y la UE establecerían el primer intercambio de ofertas entre ambos en el año 2001. Los reclamos del Mercosur se centraron en el acceso al mercado europeo de los productos agrícolas del bloque que los europeos se resistían a incluir en las listas de productos a liberalizar (Molle, 2008). Por su parte, el bloque europeo consideró insuficiente la oferta mercosureña sobre comercio de servicios y compras gubernamentales.

Entre los años 2000 y 2004, la CNB se reunió 13 veces, en donde se intercambiaron ofertas. Hubo cuatro rondas de negociación en los años 2002 y 2004 y dos en 2005. El Mercosur propuso desgravar entre el 83 % y 85 % del valor promedio de las importaciones de la UE en menos de diez años. La desgravación del resto, considerado sensible, ocurriría en más de diez años. Por su parte, la UE planteó el 90 % del comercio histórico, lo cual ya iniciaba con una gran barrera, especialmente por el sector agrícola y sin comprometer productos sensibles en el proceso de liberalización.

Incluso, como destaca Molle (2008: 113), durante las últimas ofertas presentadas en septiembre de 2004, el Mercosur "duplicaba la cobertura de las importaciones que desgravan a cero en un plazo máximo de diez años ofrecida por la UE25. El arancel que desgrava el Mercosur durante este periodo también es más alto". Asimismo, cabe señalar que en la Ministerial de Bruselas del año 2003 se estableció un plan de trabajo para concluir las negociaciones en el año 2004, el cual evidenciaba poco margen

de consecución ante lo trabado de las negociaciones. Ello respondía, sin embargo, al momento en que se renovaría la Comisión Europea.

Mientras tanto, en el contexto hemisférico, la intención de concretar el ALCA chocaría con la evolución del contexto socioeconómico y político de la región, por lo cual se hizo explícito el rechazo de varios poderes estatales (Morgenfeld, 2016) a la iniciativa estadounidense. El punto cúlmine se encontró en la Cumbre de las Américas celebrada en la ciudad de Mar del Plata en el año 2005, en donde, en el marco de fuertes movilizaciones sociales (Pascual, Ghiotto y Lecumberri, 2008), Argentina, junto a Brasil, Paraguay, Uruguay y Venezuela (Katz, 2006), mostró su disconformidad con la pretendida firma del acuerdo por el presidente norteamericano George W. Bush. Especialmente por las serias consecuencias que se planteaba en consideración de sus efectos sobre las industrias nacionales, fundamentalmente en los primeros dos (Kan, 2016; Hirst, 2009).

El surgimiento y desarrollo del ALCA fue un elemento que nos permite interpretar cómo la UE se acercó al Mercosur como contrapeso de las iniciativas promovidas por los Estados Unidos en la región. La paralización a partir del año 2004 –cuando se generó el ultimo intercambio de ofertas hasta el relanzamiento de 2010– puede en parte ser explicada teniendo en cuenta que, al inicio de las negociaciones entre ambos bloques, la estrategia de la UE consistía en contrarrestar influencias con las negociaciones hemisféricas del ALCA. Caídas estas, el incentivo europeo mermaría (Bouzas, 2004).

Asimismo, también es posible evidenciar que en este contexto los elementos regionales y globales –adicionalmente, los factores nacionales con crisis en Brasil y posteriormente en Argentina– desincentivaron o apelmazaron las negociaciones birregionales entre los bloques. En este caso, el esquema de negociaciones multilaterales de la Ronda de Doha iniciado en noviembre de 2001 en el marco de la OMC (Organización Mundial de Comercio) pondría a los temas de la negociación birregional entre paréntesis temporal. Los productos agrícolas se encontraron en el epicentro de ambas negociaciones, afianzándose una dura alianza entre la UE y Estados Unidos en la OMC sobre ello, siendo ambos exponentes de políticas activas de subsidios en estas áreas.

3. El devenir de las negociaciones en la etapa pos ALCA

Los cambios políticos en Argentina y otros países del bloque mercosureño en los últimos años del siglo XX y primeros años del siglo XXI propiciaron un escenario menos flexible para la concreción de acuerdos de libre comercio con economías desarrolladas. La firma del Consenso de Buenos Aires en 2003 entre el presidente argentino, Néstor Kirchner, y su par brasilero, Lula da Silva, propició un relanzamiento del Mercosur y su avance sobre temas políticos, sociales y productivos, que rebasaron la agenda netamente comercial.

Esto se dio en un escenario internacional en el cual se diversificó el poder económico hacia el sudeste asiático (Hobsbawm, 2008) y en el que parte de la estrategia internacional de la UE radicó en concretar acuerdos de liberalización comercial (Chávez Núñez del Prado, 2007; Quiliconi, 2013), tanto a nivel re-

gional como bilateral. Por ello, en el caso concreto de nuestra región, había ya consolidado acuerdos con México y Chile en los años 2000 y 2002, respectivamente. Pero también en los años posteriores concretaría TLC con Perú y Colombia, además de Centroamérica y Ecuador, lo que representaría una llamada de atención para el Mercosur, cuyas negociaciones se esperaban que avanzaran a la par de algunos de los países precedentes.

A la luz tanto de la falta de conciliación de los temas negociados, como de los factores exógenos mencionados, las negociaciones birregionales se paralizarían o entrarían en un *impasse*. En este marco, el Mercosur se mantuvo al margen de la concreción de acuerdos bilaterales con economías desarrolladas. En consideración de la alianza estratégica argentino-brasilera (Sosa, 2016), se inició un proceso de profundización del Mercosur (Russell y Tokatlian, 2009; Bandeira, 2004; Colacrai, 2006; Bizzozero, 2003). Este, independientemente de sus deudas en materia de objetivos buscados, desde sus inicios representó para países como Argentina un proceso de desprimarizacion de las exportaciones, esencialmente por su acceso privilegiado al mercado brasilero – sustentado en el comercio automotriz–, que reemplazó precisamente a Europa como vinculo comercial principal (Paikin, 2018). Mientras, por otro lado, históricamente las exportaciones sudamericanas a la UE estuvieron comprendidas por materias primas y alimentos, mientras la UE exportaba mayormente transporte, maquinarias y productos químicos.

Por su parte, el Mercosur, que ya poseía acuerdos de distinta índole con Chile, Bolivia, México, la Comunidad Andina de

Naciones (CAN) y Canadá, concretó en los años posteriores Acuerdos de Complementación Económica con Cuba, Acuerdos Preferenciales de Comercio con la India y la Unión Aduanera de África Austral, un Acuerdo Marco de Cooperación Económica con los Países del Consejo de Cooperación para los Estados Árabes del Golfo y Acuerdos Marco de Comercio con Marruecos, Turquía y Pakistán[2]. Siempre bajo la CMC/DEC Nº32/00, que disponía las negociaciones en bloque por parte de todos los miembros del Mercosur.

En claro privilegio del eje Sur-Sur, no se consumaron las negociaciones para un tratado de libre comercio con la UE (Ortiz, 2014; Caetano, 2009), a la par que en las negociaciones ninguna de las partes logró ni imponer cambios tangibles ni tampoco facilitar concesiones provenientes de su plano interno. Las áreas trascendentales se centrarían en los siguientes apartados (Caetano, Lujan y Carrau, 2009: 222):

- Servicios e inversiones: discrepancias en el sector de telecomunicaciones, transporte marítimo y servicios financieros. Asimismo, la cláusula de la nación más favorecida (NMF) y la cláusula del trato nacional (TN), que otorgan igualdad de condiciones a las empresas de servicios de la UE, afectarían la posibilidad de incorporar este sector como beneficiario de estrategias nacionales o regionales de desarrollo en los países del Mercosur. Las mismas clausulas se aplican en el caso de las inversiones
- Compras gubernamentales: el bloque europeo guarda fuerte interés ofensivo en las áreas de obras públicas y transporte. El Mercosur, por su parte, guarda pocas probabilidades de acceder a las compras gubernamentales

europeas. El Mercosur propuso colocar al capital europeo en orden de prioridad, luego del nacional y el regional.

- Agricultura: este tema representa una línea roja en la cual radica el principal interés estratégico ofensivo para el Mercosur. Mientras que, contrariamente, representa el interés defensivo principal del bloque europeo, mediante subsidios a productores, aranceles, medidas paraarancelarias y cuotas.
- Acceso al mercado de bienes: las exportaciones a las cuales la UE pidió rebajar aranceles son las vinculadas a productos que son sumamente sensibles para el Mercosur, especialmente para países como Brasil y Argentina.
- Derechos de propiedad intelectual: este eje representa un tema central para la tecnología y los sectores económicos de alta tecnología del Mercosur. La homologación de acuerdos internacionales daría lugar al deber de pagar por el uso de los DPI por los países del bloque sudamericano.

En el año 2007, como parte de la "evaluación de impacto de sustentabilidad" que contemplan los acuerdos del bloque europeo, la Universidad de Manchester realizó un estudio señalando los beneficios y las impactos para cada parte. Calculó, por un lado, un beneficio de 0,1 % para el PBI de la UE, en la cual resultaría afectado su sector agrícola, pero donde se beneficiarían de la expansión comercial los sectores industriales y de servicios. Para el Mercosur, contrariamente, el sector agrícola se expandiría –por lo cual podrían acarrear de esta forma distintas problemáticas ambientales–, mientras que la industria se

vería perjudicada, lo que generaría impactos sociales negativos a nivel del empleo, la recaudación pública y los gastos sociales.

4. El relanzamiento de las negociaciones y la búsqueda activa de una firma final

Las negociaciones birregionales volverían a retomarse recién de forma activa y formal en 2010 en el marco de la decimoséptima reunión del CNB en Madrid en los meses de junio y julio. Si bien para 1990 las exportaciones del Mercosur a la UE representaban un 30 % de su total, para 2010 se habían reducido a un 17 %, fundamentalmente por el rol de otros socios comerciales como China, que comenzaron a diagramar una mayor presencia en casi todos los socios del Mercosur.

En los años posteriores comenzaron los procesos de elaboración de ofertas y el intento de Brasil y los socios menores del Mercosur de concluir el acuerdo. Para Argentina, en cambio, la posible concreción de un acuerdo con el bloque europeo representaba una llamada de atención a su vínculo estratégico con Brasil, que, combinado con un arancel externo común (AEC) cero para los productores de la UE, generaría un aumento de las importaciones, por un lado, y, por otro, la disminución de las exportaciones argentinas a los socios mercosureños, lo que afectaría especialmente los rubros metalmecánico, automotriz y autopartes, equipamiento eléctrico, sector químico, indumentaria y textiles (Español, 2018). Ello impactaría cuantitativa y cualitativamente en el empleo especialmente en los sectores sensibles mencionados y por la liberalización del comercio de servicios (Bianco y Larisgoitia, 2018). Las pymes dedicadas a actividades industriales y productivas, casi el 40 % de las em-

presas del país, serían las mayores afectadas. A esto se le suma que el acuerdo implicaría el reconocimiento del principio de trato nacional, lo que resultaría en una igualdad entre partes desiguales.

La posición argentina se sustentó en esta lectura de impacto negativo sobre su sector industrial y manufacturero. Además, se marcaron sectores sensibles de liberalización, como los satélites y el transporte marítimo. En 2013, durante la I Cumbre CELAC-UE, la Argentina expresó su posición sobre el acuerdo haciendo referencia a la necesidad de reconocimiento de las asimetrías existentes en el marco de las propuestas e intercambio de ofertas comerciales entre ambos bloques (Miguez y Crivelli, 2014).

Los intercambios de ofertas entre los bloques se pautaron a mediados de 2015 para ser expuestos en el último trimestre de ese año. Las partes las consideraron incompletas tanto en 2015 como en los años posteriores. Existieron críticas a la forma en la cual la UE incluyó temas relevantes como la carne bovina y el etanol ofreciendo cuotas como forma de preservar su Política Agrícola Común vigente desde el Plan Mansholt de 1968. Mientras que Mercosur exigía 300 mil toneladas de carne vacuna, en posteriores propuestas técnicas el bloque europeo ofrecería cuotas con aranceles bajos para entre 70 mil y 99 toneladas. Por su parte, con el bioetanol se ofrecerían 600 mil metros cúbicos, reduciendo incluso la oferta del año 2004 de 1 millones de metros cúbicos.

Dentro de este complejo escenario, un elemento de relevancia para evaluar el interés en concluir las negociaciones provino de la existencia de una nueva convergencia política en el

Mercosur, representada principalmente por los cambios en las administraciones de gobierno en Argentina y Brasil con las presidencias de Mauricio Macri y Michel Temer. Desde diciembre de 2015, Argentina relegó al Mercosur, privilegió su asistencia a espacios empresariales como el Foro de Davos e inició en el ámbito regional un proceso de acercamiento a la Alianza del Pacifico (Paikin y Perrota, 2016), de forma que se convirtió en país observador del bloque como estrategia para sumarse posteriormente al Trans Pacific Partnership (Ghiotto, 2016) y en sintonía con una estrategia de apertura neoliberal que gravitó en la ponderación de ciertos indicadores que apuntaban a alinearse a países de economías abiertas (Comini y Bontempo, 2016).

Asimismo, el Brexit, aprobado con el referéndum de 2016, el congelamiento de las negociaciones –por la proyección de una política proteccionista de la administración Trump– con Estados Unidos por el TTIP (Transatlantic Trade and Investment Partnership) y el enfoque dirigido a potenciar el vínculo con otras regiones (firma de acuerdos con Canadá y Japón en 2017), reactivó las negociaciones con el Mercosur también del lado del viejo continente (Haboba, Olmos, Medehue, Riveros, 2018).

Entre los años 2016 y 2018, según la Comisión Europea (CE) [3], el comercio entre ambos bloques se estimó en un total de entre 80 y 90 billones de euros. No obstante, luego de la firma de julio de 2019, los bloques deberán indagar sobre los potenciales efectos de un acuerdo definitivo teniendo en cuenta lo cedido en cada una de las áreas consensuadas. Para el bloque del viejo continente, representa el acuerdo más grande concretado en términos del ahorro de impuestos al comercio y es mayor en la

dimensión de población-mercado que los firmados con Canadá y Japón, dado que representa un mercado de 800 millones de personas.

Para el comercio de bienes, el Mercosur se comprometió a liberalizar el 91 % de sus importaciones en los próximos 10 años –extendiendo a 15 años en el caso de productos más sensibles como calzados, muebles, vehículos y autopartes–, a remover derechos arancelarios en autos, autopartes, maquinarias y productos químicos y farmacéuticos, y a eliminar de forma gradual el 93 % de los derechos tarifarios para productos como chocolates y refrescos, entre otros alimentos y productos de agricultura de la UE. Recíprocamente, se abren en 10 años quesos y lácteos. De esta forma, por ejemplo, productos argentinos recibirían la competencia europea en el mercado intrarregional al cual tienen acceso preferencial como miembros de la unión aduanera.

Para el Mercosur, la UE liberalizará el 92 % de sus importaciones en 10 años. Productos como harinas, aceites, bebidas, biodiesel, helados, golosinas, pastas y mermeladas, entre los más elaborados, ingresarán con arancel de 0 % en hasta 4 años. La carne bovina entrará con 0 % para la Cuota Hilton y 99 mil toneladas, ello representa, como se ha remarcado previamente, mucho menos de lo demandado por los países sudamericanos en los años anteriores. También se sumarían cuotas para productos como arroz, vinos, miel, azúcar y etanol.

Por otro lado, teniendo en cuenta lo que mencionamos, como los intereses ofensivos del Mercosur, el informe de la CE señala que el viejo continente se abre a "los productos agrícolas del Mercosur con cuotas cuidadosamente administradas que

garantizarán que no haya riesgo de que ningún producto inunde el mercado de la Unión Europea". Conjuntamente con esto, los países sudamericanos aceptaron que la UE pueda establecer políticas ambientales sin basamento científico, lo que le permite la adopción de medidas que posibiliten limitar las importaciones por potenciales efectos perjudiciales en la salud o el medioambiente. Además, el bloque europeo obtuvo el establecimiento de indicadores geográficos, lo que reporta una condición de exclusividad en la designación (nombres, gráficos y dibujos) de más de 300 de sus productos.

La CE también destaca que, en relación con la disponibilidad de información y procesos para que las pymes entren a los mercados mutuos (sectores de compras gubernamentales y servicios), las firmas europeas tendrán mayor facilidad para ganar contratos públicos compitiendo en igualdad con las del Mercosur, en alusión a la ya mencionada cláusula del trato nacional (TN). Esto reduce la capacidad de los Estados del Mercosur para ejecutar estrategias de desarrollo nacional que favorezcan a las pymes nacionales. En este sentido, el Mercosur corre con desventaja a la hora de acceder a estos sectores económicos en la UE, dado que solo el 0,3 % de las contrataciones públicas de esta son designadas a países externos del bloque.

5. Conclusiones

La presentación de la concreción de un acuerdo en julio de 2019 le permitió a la UE y sus autoridades salientes presentarse en el marco de las disputas chino-estadounidenses y de sus peleas arancelarias como un liderazgo internacional renovado. Mientras China se encuentra centrada en la expansión de IBR

(Initiative Belt and Rode) y los Estados Unidos se retraen bajo la administración Trump de los megaacuerdos de última generación (TTP-TTIP), la UE se presenta como una garante del comercio basado en reglas y gana acceso al mercado del Mercosur, de forma que amplía su ámbito latinoamericano con acuerdos ya firmados con México, Chile, Perú, Colombia, Centroamérica y Ecuador.

El Mercosur, por otro lado, logra también tomar nueva relevancia en la dimensión política del acuerdo, luego de años de negociaciones y de una imagen de estancamiento que persiguió al bloque durante los últimos años, especialmente desde los enfoques liberales. Suma además la posibilidad de concretar otros acuerdos que se vienen negociando con Canadá, Corea o Singapur, o el ya firmado con el EFTA (European Free Trade Agreement). Aunque presenta cierta aspereza en la cuestión de la importancia de temas estratégicos de las industrias nacionales, especialmente de Brasil y Argentina.

Es necesario destacar que el Mercosur arribó a la firma del acuerdo en un marco de una región marcada por descoordinación política regional: la paralización de la CELAC, el abandono de la Unasur, un liderazgo brasilero que continúa pendiente, el surgimiento de nuevas iniciativas como Prosur y hasta las turbulencias en el eje argentino-brasilero emanadas de las fuertes declaraciones de Jair Bolsonaro desde incluso antes de la asunción de Alberto Fernández en Argentina.

Asimismo, en el plano económico, el Mercosur continúa representando un bloque inacabado con objetivos pendientes, que, como el común de la región, mira más hacia afuera que hacia adentro. El resultado es una carencia en los esfuerzos para

profundizar un mercado común regional, pero también el intento en los últimos años especialmente de avanzar en un esquema de intento de acceso privilegiado a mercados externos con los países del centro de la economía mundial mediante tratados de libre comercio.

En tanto, como todos los instrumentos firmados, el acuerdo con la UE representa un instrumento que para los países del Mercosur tiene la potencialidad de consolidar una matriz histórica de mayor dependencia económica y comercial. Si el acuerdo no representa un medio para el desarrollo, el enunciado más de una vez repetido de abrirse al mundo resulta en un dogma vacío.

Aunque las voluntades políticas de los últimos años serían un factor relevante a la hora de evaluar los avances entre los años 2016-2019, no se corresponderían de forma tangible con la superación de los elementos de disenso o la satisfacción de las exigencias de las partes en las negociaciones durante los años previos (Zelicovich, 2019). El consenso final para la firma de 2019 fue más estimulado por una postura negociadora activa basada en variables exógenas: las disputas chino-estadounidenses, así como el contexto adverso del Brexit y la consecución en otras latitudes de megaacuerdos de libre comercio, generaron en los actores involucrados una percepción de la necesidad de concretar el acuerdo a pesar de vislumbrarse que no habían sido superadas propuestas negociadas anteriormente.

Bibliografía

Bandeira, Moniz (2004). *Argentina, Brasil y Estados Unidos. De la triple alianza al MERCOSUR*. Norma: Buenos Aires.

Bizzozero, Lincoln (2003). Los cambios de gobierno en Argentina y Brasil y la conformación de una agenda del Mercosur. *Nuso*, n.º 186, agosto.

Bouzas, Roberto (2004). Las negociaciones Unión Europea-Mercosur. Entre la lentitud y la indefinición. *Nueva Sociedad*, n.º 190, pp. 125-135.

Caetano, Gerardo, Luján, Carlos y Carrau, Natalia (2009). Las negociaciones entre el MERCOSUR y la Unión Europea de cara al 2010. En Caetano, Gerardo (Coord.). *Las negociaciones entre América Latina y el Caribe con la UE. Posibilidades e incertidumbres de cara al 2010*. CEFIR: Uruguay.

Campbell, Jorge, Rozemberg, Ricardo y Svarzman, Gustavo (1999). Quince años de Integración: muchos ruidos y muchas nueces. En Campbell, Jorge (Comp.). *Mercosur entre la realidad y la utopía*. GEL: Buenos Aires.

Chávez Núñez del Prado, Benjamín (2007). *El nuevo bilateralismo y el ALCA*, año XIII, n.° 24, pp. 115-138.

Colacrai, Miryam (2006). La marcha de la integración en América Latina. El rol de las ideas, instituciones y políticas en el Mercosur. En Boron, Atilio y Lechini, Gladis. *Política y movimientos sociales en un mundo hegemónico. Lecciones desde África, Asia y América Latina*. Ed. Clacso: Buenos Aires.

Comini, Nicolás y Bontempo, Tomás (2016). Seria y civilizada: Paradojas del retorno de la Argentina al mundo. *Revista Cuadernos de Coyuntura*, Facultad de Ciencias Sociales. UBA. Disponible en https://bit.ly/2yQoYx2.

Español, Paula (2018). Impacto sobre el sector industrial de la negociación Mercosur-Unión Europea. En Friedrich

Ebert Stiftung. La actualidad de las negociaciones entre la Unión Europea y el Mercosur: una peligrosa forma de "volver al mundo". *Análisis*, n.º 28, agosto.

Ferrer, Aldo (1996). El Mercosur entre el Consenso de Washington y la integración sustentable. Banco Interamericano de Desarrollo, documentos presentados en la conferencia internacional Teoría y Práctica del Desarrollo, Washington, del 3 al 5 de septiembre de 1996.

Ghiotto, Luciana (2016). Veinte años de lucha contra el libre comercio en América Latina: algunas reflexiones para las nuevas campañas. Agencia Latinoamericana de Información. 10 de agosto.

Haboba, Sabrina Elena y otros (2018). Hacia el Acuerdo de Asociación Birregional MERCOSUR-UE: Proceso de negociaciones y factores condicionantes. *Revista Electrónica Iberoamericana,* Vol. 12, n.º 1. Universidad Rey Juan Carlos.

Hirst, Mónica (2009). *Brasil-Estados Unidos: desencuentros y afinidades*. Editora FGV: Río de Janeiro.

Hobsbawn, Eric (2008). Después del siglo XX: un mundo en transición. En *América Latina: ¿integración o fragmentación?* Ed. Edhasa: Buenos Aires.

Huntington, Samuel (1997). *El choque de civilizaciones y la reconfiguración del orden mundial*. Paidós: Barcelona.

Kan, Julián (2016). Rechazo gubernamental, resistencia social y objeciones empresarias. En Kan, Julián (Comp.). *El No al ALCA diez años después: la Cumbre de Mar del Plata y la integración latinoamericana reciente*. Editorial de la Facultad

de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires: Buenos Aires.

Kan, Julián y Musacchio, Andrés (2016). Argentina frente a la integración regional. En Rapoport, Mario (2016). *Historia oral de la política exterior argentina 1966-2016.* Editorial Octubre: Buenos Aires.

Katz, Claudio (2006). *El rediseño de América Latina. ALCA, Mercosur y ALBA.* Ediciones Luxemburg: Buenos Aires.

Larisgoitia, Andrés y Bianco, Carlos (2018). Tratado de libre comercio entre el Mercosur y la UE: más problemas para la clase trabajadora argentina. En Friedrich Ebert Stiftung. La actualidad de las negociaciones entre la Unión Europea y el Mercosur: una peligrosa forma de "volver al mundo". *Análisis*, n.º 28, agosto.

Methol Ferre, Alberto y Metalli, Alver (2006). *La América latina del Siglo XXI*. Edhasa: Argentina.

Míguez, María Cecilia y Crivelli, Agustín (2014). EL Acuerdo Mercosur-UE: Los sectores promotores en brasil y los desafíos actuales para la integración. *Revista de Ciencias Sociales*, Vol. II, n.º 144, pp. 117-131.

Molle, Graciela (2008). Negociación Mercosur-Unión Europea. *Revista del CEI. Comercio Exterior e Integración*, n.º 11, mayo.

Morgenfeld, Leandro (2016). *Estados Unidos y sus vecinos del sur en las Cumbres de las Américas.*

Paikin, Damián y Perrota, Daniela (2016). La Argentina y la Alianza del Pacífico: riesgos y oportunidades de una nueva

geopolítica. *Revista Aportes para la Integración Latinoamericana*, año XXII, n.º 34, junio.

Paikin, Damian (2018). El Acuerdo Mercosur–Unión Europea en términos comerciales: ¿Un posible vehículo para el fin del propio Mercosur? En Friedrich Ebert Stiftung. La actualidad de las negociaciones entre la Unión Europea y el Mercosur: una peligrosa forma de "volver al mundo". *Análisis*, n.º 28, agosto.

Pascual, Rodrigo, Ghiotto, Luciana y Lecumberri Dalía, David (2007). *El libre comercio en lucha: más allá de la forma ALCA*. Con prólogo de Ana C. Dinerstein. Ediciones del CCC: Buenos Aires.

Peyrani Di Castelnuovo, Julia y Geffner, Maximiliano (2013). Dos modelos en debate: Mercosur Ampliado y la Alianza del Pacifico. Compatibilidades y Divergencias. Documento de Trabajo. Centro de Estudios Políticos, Económicos y Sociales (CEPES) y Fundación Friedrich Ebert Stiftung. *Análisis*, n.º 1, agosto.

Pinheiro Guimaraes, Samuel (2006). *Cinco siglos de Periferia*. Prometeo.

Quiliconi, Cintia (2013). Modelos competitivos de integración en el hemisferio occidental: ¿liderazgo competitivo o cooperación mutua? *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, septiembre, n.° 102-103, pp. 147-168.

Russell, Roberto y Tokatlian, Juan (2009). Los retos de América latina en un mundo en cambio. *CIDOB d'Afers Internacionals*, n.º 85-86, pp. 211-249.

Sader, Emir. América Latina en el siglo XXI. En Boron, Atilio A. y Lechini, Gladis. *Política y movimientos sociales en un mundo hegemónico. Lecciones desde África, Asia y América Latina*. Ed. Clacso: Buenos Aires. Disponible en https://bit.ly/2xQ36B7.

Sosa, Alberto (2016). La integración Argentina-Brasil en el marco de los avances políticos suramericanos desde la Cumbre de Mar de Plata. En Kan, Julián (Comp.). *El No al ALCA diez años después: la Cumbre de Mar del Plata y la integración latinoamericana reciente.* Editorial de la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires: Buenos Aires.

Vázquez, Mariana (2011). El Mercosur social: cambio político y nueva identidad para el proceso de integración regional en América del Sur. En Caetano, Gerardo (Comp.). *Mercosur: 20 años*. CEFIR: Montevideo.

Zelicovich, Julieta (2019). El Acuerdo Mercosur-Unión Europea en su recta final. *Análisis Carolina*, 13/2019.

---

1. Licenciado en Relaciones Internacionales por la Universidad del Salvador (USAL), magíster en Integración Latinoamericana por la Universidad Nacional de Tres de Febrero (UNTREF) y doctorando en Ciencias Sociales por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Becario de la Universidad de Torino (Italia). Actualmente, es docente titular de Sistemas políticos latinoamericanos comparados en la Universidad del Salvador, donde también se desempeñó como docente en las asignaturas de Historia de las Relaciones Internacionales y Taller de tesis. Es profesor adjunto del Departamento de Comercio Internacional de la Universidad Argentina de la Empresa (UADE) y fue profesor auxiliar de Teoría de las Relaciones Internacionales en la Universidad de Ciencias Empresariales y Sociales (UCES). Ha publicado artículos en distintas revistas especializadas de la temática de relaciones internacionales y ha sido compilador y autor de capitulo en libros relacionados a procesos de integración regional. ↵
2. Información obtenida del Mercosur, en https://bit.ly/2YiyvHJ.↵
3. *European Comission* (2019), "EU and Mercosur reach agreement on trade", https://bit.ly/2wbevuY.↵

Los desafíos estratégicos de la región sudamericana para la próxima década

María Lourdes Puente Olivera[1]

A los criollos les quiero hablar: a los hombres que en esta tierra se sienten vivir y morir, no a los que creen que el sol y la luna están en Europa.

1926, Jorge Luis Borges, "El tamaño de mi esperanza"[2]

Palabras clave: Sudamérica, Amazonas, orden global, desafíos estratégicos.

1. Introducción

La región sudamericana está integrada por trece países: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Guyana, Paraguay, Perú, Surinam, Uruguay y Venezuela, y una región de Francia (Guayana Francesa). Sus características geográficas permiten hablar de una *Sudamérica caribeña,* que integra Venezuela, Colombia, Surinam y la Guayana Francesa[3]; de una *región andina*, que incluye también a Venezuela y Colombia, junto con Chile, Bolivia, Ecuador y Peru; del *Cono Sur*, que integra a Brasil, Paraguay, Argentina, Chile y Uruguay; y también podríamos referir a la existencia de una *región amazónica*, e incluir en ella a Brasil y los otro ocho países que pertenecen a la selva amazónica: Perú –que comparte la mayoría con Brasil–, Boli-

via, Colombia, Venezuela, Ecuador, Guyana, Francia (Guayana Francesa) y Surinam.

Esta diversidad geográfica expresa desde lo geopolítico condicionantes compartidos que no pueden eludirse a la hora de plantear desafíos estratégicos para la región. En todo caso, es un dato más que da cuenta de que la región sudamericana como un todo tiene elementos identitarios muy poco identificables. La diversidad geográfica se suma a la diversidad económica, política y cultural. Pero, lo que es más complejo aun, esa diversidad no se da solo entre los países, sino intrapaíses, parte de lo cual dificulta la homogeneidad que supone (al menos potencialmente) la constitución de las nacionalidades o la de las supranacionalidades.

¿Qué une a Sudamérica hoy, si no es estar en los confines del globo mundial que utilizan todas las naciones para graficar el mundo? No hay un sello que identifique la región sudamericana, ni una identidad que la distinga, salvo esa lejanía que nos relega incluso a un destino turístico sofisticado.

El reto bolivariano, o el sueño, de constituir una nación en esta región alejada tiene dificultades estructurales en este siglo XXI, porque nuestras naciones aún les deben a sus propios ciudadanos el desarrollo. No lo lograron divididas en trece Estados, ni en los esfuerzos ensayados tantas veces y de tantas maneras por subir algunos peldaños de unidad a través de integrarnos en organizaciones con el ideal de entrar al juego del mundo juntos.

Según estadísticas globales y regionales, somos la región más desigual del planeta. Pero no solo eso, sino que somos una región de contrastes. En nuestros países conviven el progreso y el

atraso, la globalización y el mundo más primitivo, la vitalidad de algunas economías con la cruda pobreza en la otra esquina, incluso lugares democráticos y de instituciones fuertes con caudillismo y autoritarismo en rincones locales y nacionales (Cortes de Abajo, 2017, p. 66).

Después de una década de bonanza para la riqueza de los recursos naturales, el resultado dejó un sabor amargo: crecimiento sin desarrollo, persistencia y aumento de la desigualdad, reducción circunstancial pero no estructural de los niveles de pobreza, y reprimarización de nuestras economías.

En nuestra región, los niveles de pobreza no solo están en aumento, sino que se consolidan. Aun cuando se ha incrementado la asistencia gubernamental a paliar situaciones críticas de vulnerabilidad social, las mejoras se evidencian circunstanciales, y las crisis acentúan la caída que en general se da sobre todo en quienes iniciaban su salida. La economía informal, esa forma en que intentan sobrevivir quienes ya no tienen lugar, está en aumento y de a poco elige nuevas formas de organización que están aún lejos de lograr el desarrollo para quienes la integran.

Sin embargo, en todos los países hay grupos sociales globalizados e integrados al mundo. Esos que quizás ya no sientan que le deban mucho a sus naciones y, por eso, no encuentran, no saben o no quieren formas reales de aportar al destino común del territorio en que viven. Las clases políticas ya no son creíbles para sus pueblos. Y con su caída, también se empieza a descreer más de la democracia, tal como reflejan las cifras del latinobarómetro. Por incapacidad o por corrupción, en la medida que la política se fue convirtiendo en un espacio propio que disputa

intereses propios, y dejó de ser la actividad vinculada a la conducción de una nación.

La política es para sus pueblos algo alejado y mezquino, pero la sociedad está empoderada y, como está ocurriendo en el mundo, se está fortaleciendo en su capacidad de manifestar y reclamar. Se cayeron los partidos políticos, y, con ellos, la verdadera representación y la formación de cuadros. La corrupción se convirtió en algo más que una enfermedad posible pero controlable, ya que tomó instituciones, empresas y toda la dirigencia, hasta las deportivas. La combinación de sociedades empoderadas, clases políticas alejadas de sus representados y demandas insatisfechas con Estados débiles e incapaces en recursos humanos y materiales para dar respuestas deja pocas esperanzas.

En ese contexto, otra patología está hiriendo de muerte a nuestros países como lo hace la corrupción. Se trata de la delincuencia organizada. Que aprovecha la desesperación de quienes no tienen destino, la corrupción de las débiles instituciones y la falta de Estados en tantos territorios, para enquistarse y hacer uso y abuso de nuestras naciones. El narcotráfico es la madre de todos los crímenes, y las soluciones ensayadas hasta ahora solo han traído más violencia y la multiplicación del negocio. No existen aún respuestas.

El diagnóstico del escenario global es clave para determinar los desafíos tanto para las naciones como para la región en su conjunto. No se puede diseñar una estrategia como nación, y menos aún como región sin incluir su dimensión externa, la manera en que cada país va a enfrentar sus desafíos en el escenario mundo.

Y aunque la premisa primaria es la incertidumbre, dado que se han derribado todas las certezas, la urgencia de encontrar el camino del desarrollo nos obliga a pensar a todos los actores (académicos, políticos, sectores sociales, empresa, gremio, sindicatos, etc.) de qué manera vamos decidir un rumbo que nos comprometa a todos a lograrlo. Creemos, además, que ese camino requiere aunar intereses de los países de nuestro espacio geográfico común. Al menos, el más cercano.

2. La distribución del poder

Es una constante entre los analistas de relaciones internacionales referirse a este tiempo como un mundo multipolar. Richard Hass prefiere decir "mundo apolar" acentuando la idea de que el poder está difuso y distribuido, y es difícil asignárselo a diversos "polos". No hay solo Estado, sino también grupos, empresas, multinacionales, organizaciones no gubernamentales e incluso individuos con capacidad de afectación nacional, regional o global.

Y aunque ningún Estado lo tiene todo y puede todo, sigue siendo difícil de cuestionar aún la hegemonía de EE. UU., por su supremacía militar y científica tecnológica. Lo describe muy bien Remesal Royo[4] (Cortes de Abajo, 2017, p. 215) haciendo referencia al término que utiliza Jose Antonio Sanahuja: "unimultipolaridad"[5]. Es potencia inevitable en medio de un mundo multipolar. Para ello, destaca que si gasta como superpotencia (gasto militar superior a las suma de las siguientes cuatro potencias), si manda como superpotencia (veto en Consejo de Seguridad Organización de Naciones Unidas y dominio en la decisión de Banco Mundial y Fondo Monetario Internacional)

y triunfa como superpotencia (referencia al nivel de sus universidades y a los premios nobel), lo más probable es que lo sea. Sumado a que tiene la máquina de hacer dólares y un *soft power* aún vigente, al punto que ni China pudo escapar de llevar Disney a su territorio, y tener MacDonalds o Starbucks en sus ciudades modernizadas.

Pero aun así no tiene capacidad para lograr todo lo que se proponga solo. Según los análisis de la propia inteligencia de EE. UU., el desafío a la hegemonía tecnológica y militar no viene solo de China, sino también de Rusia, a la que atribuyen junto al gigante asiático una competencia geopolítica en sus propias áreas de influencia, donde reclaman preeminencia y menor presencia de EE. UU. Señalan dos efectos: incrementan los riesgos de conflictos en zonas sensibles (Medio Oriente, Mar de China y Asia Oriental) y se ofrecen como alternativa de alianza a aliados y socios que pretenden mayor independencia de Washington. Comercio, inversiones y seguridad son herramientas que utilizan ambas potencias para desafiar su liderazgo. Y lo hacen en los espacios tradicionales y en los nuevos espacios, especialmente en el ciberespacio y en el espacio exterior.

La distribución de poder es amplia. Y hoy conviven las dos tendencias. Por un lado, se concentra el poder en estos tres grandes. Por el otro, se dispersa en otros actores, lo que favorece la inestabilidad y la dificultad de generar un solo orden global. Por el contrario, lo que acontece en este siglo son diversos ordenamientos por temas (los países que tienen tecnología nuclear, los que tienen la bomba, los que participan del régimen misilístico, los que son parte del régimen de telecomunicacio-

nes, etc) o geografía (los antárticos, los amazónicos, etc), que permiten una manera de gobierno diferente, a la que aún no estamos acostumbrados.

Pero cuando Hass habla de variedad de actores, lo que está refiriendo es que en las nuevas carreras de poder por el conocimiento y la tecnología no solo se suman los países emergentes (esos países más grandes que crecieron la década pasada, como Brasil, India, Turquía, Israel, pero sin despegar al desarrollo), sino también empresas transnacionales, organizaciones no gubernamentales, individuos o grupos empoderados, e incluso organizaciones criminales.

Al cada vez más grande poder de empresas privadas y de instituciones financieras, se suman nuevas organizaciones con capacidad de regulación superior a organismos internacionales. Esto en un mix público privado que merece ser estudiado porque tiene mucho que aportar a este siglo de la diversidad. Nos referimos a este punto más adelante.

En los nuevos espacios, donde la regulación de los Estados no impera, y, en todo caso, regirían ciertos acuerdos internacionales, los nuevos actores compiten de igual a igual con los Estados para generar presencia, para explotar e incluso para regular.

En el mar, los actores con poder distintos al Estado son compañías pesqueras y compañías privadas de seguridad[6]. En el ciberespacio, las empresas tecnológicas, Facebook, Amazon, Google, Apple, FAGA tienen capacidades y dominios que no tienen los Estados. Lo mismo ocurre en el espacio exterior, con las compañías privadas de telecomunicaciones, aun cuando estas requieren todavía del Estado para llegar a el. Los gigantes

tecnológicos han transformado el poder corporativo, porque son los datos, y no el petróleo, el recurso más valioso.

En esta distribución del poder, que aunque parece difuso, presenta cierta concentración en términos militares y tecnológicos, Sudamérica es parte de la región hemisférica en la que está la potencia hegemónica. Y en consecuencia, existe un condicionante que no podemos eludir. Porque EE. UU., tal como lo expresa en los documentos oficiales y la conducta internacional, no es indiferente a lo que China o Rusia realicen en este espacio, particularmente en clave de sus propios intereses.

Aunque la vinculación comercial y de inversiones con Washington no es de dependencia como para México y Centroamérica, es importante y con capacidad de daño o beneficio. Hay intereses que cuidar en ambos rubros. Pero, sobre todo, los hay en sectores que tradicionalmente cooperamos y compartimos intereses, como el satelital, que merecen ser considerados dentro de la estrategia de relacionamiento, tanto de la Argentina como de la subregión.

Por su parte, el problema de las migraciones, que afecta la agenda de la región para EE. UU., está hasta el momento circunscripto a México y Centroamérica. Las migraciones para la región sudamericana son un problema interno y un desafío de la agenda, pero no la que compartimos con la potencia.

En todo caso, como subregión, constituimos para EE. UU. atención por el tema del narcotráfico, dado que somos productores de coca en Bolivia, Colombia y Perú, y países de tránsito el resto. Al ser el narcotráfico un problema de seguridad en la frontera sur de su región, el instrumento de asistencia, ejercitación y combate es el Comando Sur de las FFAA. Tal es el moti-

vo por el cual es tema de las agendas militares que promueve Washington en la subregión y genera resistencias locales, dado nuestro ordenamiento legal. Ejercitaciones de atención a desastres o de misiones de paz completan el cuadro de relacionamiento en defensa. Este es un punto complejo para acordar entre las naciones, porque tenemos preocupaciones diferentes frente al fenómeno y ordenamientos legales distintos. En todo caso, la lucha contra el narcotráfico debería estar en nuestra agenda común, pero respetando leyes propias y estudiando nuevas formas de enfrentarlo.

Desde lo político las preocupaciones son Venezuela, la posibilidad de que Bolivia derive en el mismo camino, y el histórico tema Cuba. La región no tiene posición común en estos temas, y, dado que está teñida de ideología, es una dificultad vigente y dolorosa, por la grieta que plantea.

El rol y la presencia de EE. UU. en la Organización de los Estados Americanos (OEA) le han quitado legitimidad para muchos de los países sudamericanos. La OEA se constituyó en un mundo muy distinto, y las crecientes diferencias de sus integrantes plantean un desafío complejo: armonizar valores, intereses y proyectos en una organización de iguales con países tan desiguales. La presunción realista de que solo sirve de instrumento a la potencia es difícil de sortear, y, por eso, cuando muchos Gobiernos tuvieron un signo ideológico de sospecha sobre este punto, eligieron coordinar sus asuntos a través de otras organizaciones, como la Unasur, hoy fenecida al romperse la homogeneidad política que le dio vida. Sin embargo, no debiéramos abandonar una institución en que la potencia es uno más, que aunque haga valer su peso, no obsta que nuestros paí-

ses acuerden posiciones mayoritarias, más que para oponerse, para definir rumbos que nos interesen.

Escapa a este ensayo analizar cómo debiéramos vincularnos con EE. UU., pero es un desafío construir poder para poder tener una mejor negociación en todos los tableros que requiera nuestro reto de desarrollo. El poder no está de nuestra parte, y esa premisa debe estar en el diseño de cómo hacer frente al desafío de poder obtener de la potencia aquello que necesitamos para nuestra estrategia de desarrollo, utilizando inteligentemente los espacios posibles para sumar en esa estrategia vinculaciones virtuosas con China y Rusia. No hace falta provocar a la potencia, sino darle sentido a lo que podemos obtener y construir poder para negarnos ante lo que no nos conviene (como ocurrió de una manera poco inteligente pero certera en el 2005 con la negación de concretar ALCA, que perjudicaba nuestros intereses). EE. UU. siempre privilegiará la bilateral, donde la asimetría es más posible, por eso es urgente construir en la OEA un liderazgo creíble y, dentro de ella, fortalecer la región sudamericana, llevando al debate una posición unificada. Esto lo dotaría de mayor poder. No es la autoridad despótica del poderoso lo que deslegitima la OEA, sino la incapacidad de los países de aunar una voz que nos haga más fuerte.

Pero además, la referencia a construir poder tiene que ver con construir relaciones en diferentes tableros con otros actores estatales, como países africanos y asiáticos, con los que habría que explorar formas de vincularnos para incluso sostener posiciones en organismos internacionales que favorezcan nuestros intereses. Muchas veces, los países como los nuestros son sujeto del *lobby* de los que tienen más poder, cuya presión

se hace difícil eludir solitariamente. Este propósito, que inspiró en otro tiempo a organizaciones como los No Alineados, no logra plasmarse en el actual escenario, vinculándolo con políticas y necesidades nacionales. En la distribución del poder global, hay un sinnúmero de tableros, pero también de maneras de vincular mejor con iguales o parecidos.

3. Recursos de poder

¿Cuáles son los recursos de poder que influyen en la jerarquía de los actores en el concierto internacional? El poder militar no ha perdido vigencia para determinar capacidades. Solo que en este siglo la diferencia más importante la hace el conocimiento, la tecnología.

Si hacemos un detalle de lo que significa hoy el poder militar o el poder tecnológico, la afirmación de dispersión de poder en diversos actores se vuelve mas concreta. Entre los primeros, los que tienen bomba nuclear, los que tienen misiles, los que hacen armas, los que pueden proyectarse, y los que pueden operar en el espacio exterior. Entre los que hacen punta en tecnología, habría que incluir los que tienen capacidad de manejo de datos, de desarrollar inteligencia artificial, y de aplicar internet de las cosas. Y, aunque todo ellos se concentren primariamente en los tres grandes, hay más canales en los que pueden colarse países en ascenso, organizaciones económicas, u organizaciones criminales o terroristas.

Lamentablemente, la brecha tecnológica cada vez es mayor. Hay áreas donde solo EE. UU. tiene la capacidad, y ahora está muy cerca China. Pero, a los países como los nuestros, les cuesta mucho seguir esa carrera. La premura al desarrollo o a la ne-

cesidad de los consumidores de entrar en la frontera tecnológica hace que muchas veces los Gobiernos decidan por la adquisición y compra de la tecnología a cambio del costoso y largo proceso de hacer la propia. Y esta situación incrementa nuestras dependencias. Sin embargo, Brasil y Argentina han logrado estar en algunos clubes tecnológicos por sus capacidades. La industria nuclear, la espacial, la misilística (solo en términos pacíficos como lanzadores), e incluso la de *software*, son nichos en los que podemos competir. Lo que nos detiene es la falta de capital nacional para desarrollarnos. Hay un desafío en esta área que puede unirnos como región en algo concreto.

El lanzador (vector) podría realizarse entre Brasil y Argentina, dando una poderosa señal al mundo de nuestra capacidad de cooperación, y esto daría un impulso a toda la región. Podemos involucrar los diferentes países en diferentes actividades asociadas. Pero, sobre todo, podemos nutrir de recursos nuestras capacidades en lugar de seguir desviando recursos para comprar satélites en el exterior. También la propulsión nuclear de un submarino podría ser un proyecto conjunto. En ambos casos, se ahorran recursos y se logran más rápidos los resultados[7].

4. Nuevos espacios

El siglo XXI incorpora nuevos espacios donde se disputan intereses. Si bien el espacio terrestre, marítimo y aéreo mantiene aún vigentes algunos conflictos tradicionales que hoy suman actores, podemos admitir con cierto cuidado que los límites territoriales ya estarían resueltos en el mundo (lo que no es estrictamente cierto, más aun ahora que surgen demandas nacio-

nalistas internas). Pero en este siglo, además, hay espacios en el que los poderes, cualquiera de ellos sea, disputan diversos intereses. Nos referimos al ciberespacio, la alta mar, el espacio exterior y, con una visión más amplia, podríamos incluir los nanoespacios como el genoma. En todos ellos se disputa dominio, uso y presencia.

Allí, los actores no tienen soberanía tal como la entendemos. O la soberanía adquiere significados diversos. En todo caso, la capacidad de explotación, o de brindar servicios o de denegar el uso a otros es un nuevo tipo de soberanía que redunda en beneficio de las poblaciones de los Estados que la tengan. Esta disputa se traduce para cada espacio en diversos temas.

En el mar, por ejemplo, es biodiversidad, recursos vivos y minerales, transporte y comercio, proyección, o uso para el delito (el *transshipping* en pesca, por ejemplo). En el ciberespacio, la disputa se da por los datos –esa información que, a través de distintas aplicaciones del mundo virtual, nosotros brindamos a ese espacio–, como también los sistemas, las infraestructuras, los dominios, la provisión, la vinculación con los sistemas de comunicación, etc. En el espacio exterior, se disputan las comunicaciones (satélites) y capacidad de observación (satélites también), además de tecnología de acceso, acceso y capacidad de presencia y uso.

En algunos de estos espacios de soberanía difusa, como el exterior o la Antártida, el derecho internacional prohíbe su uso militar; sin embargo, persisten muchos cuestionamientos. Por ejemplo, en el ciberespacio o espacio exterior no hay nada reglado sobre su uso para generar daño al instrumento militar

(sistemas o comunicaciones). No se necesita una fuerza militar para hacerlo.

Como el derecho internacional es insuficiente, los potenciales conflictos requieren que los Estados interesados estén activos, responsabilidad que varios depositan en sus FF. AA. (Morales Rins, 2015).

Esta situación nos plantea un segundo desafío que tiene que ver con la presencia en estos nuevos espacios. Esa presencia requiere de conocimiento, planificación y uso de todos los instrumentos del Estado.

La vinculación del Estado con el ciberespacio está en constante evolución, y, para participar de lo que el mundo está debatiendo sobre este tema y ser parte en el momento de normar, hay que construir capacidades. Es un campo cuya posibilidad de unirnos como región sería un gran acierto, porque la disparidad en la que se ha avanzado es muy significativa.

Como hay países que se han nutrido de afuera y otros que intentaron desarrollos propios, lo primero sería poner en común qué se tiene y cómo se quiere abordar el tema. Teniendo en cuenta que se requiere la participación de los grandes actores privados de la región que construyen infraestructura crítica, como comunicaciones, energía o alimentos. Y sobre todo, sumar las universidades, a fin de construir capacidades y resolver normas propias para construir después en lo global. En esta área España está muy avanzada y ha ofrecido colaborar, por lo que sería una alternativa de intercambio externo que sume a favor de desarrollos propios.

Con el espacio exterior, la presencia se ejerce a través de satélites propios. Es una industria a la que habría que sumar la región y construir una agencia regional, de la que Argentina y Brasil podrían ser los mayoritarios. Esta agencia podría tener entre sus proyectos el lanzador mencionado antes.

La Antártida, como escenario de soberanía difusa, es un territorio que la región debería cuidar como propio. Y en ese sentido, así como ya patrullamos sus aguas con Chile, podemos realizar consorcios regionales del tema y concretar el polo antártico que se pretende construir en Ushuaia. Argentina debería ser la proveedora de servicios para todos los países que quieren ir a la Antártida, y ser la forma en que los países de la región pueden llegar. Con Brasil y Chile aunando posiciones y resguardando el continente.

La alta mar sudatlántica y sudpacífica deberían ser espacios de presencia regional. Brasil, Argentina y Uruguay deberían hacer flamear sus banderas para explotar y controlar el Atlántico Sur. "Primero nosotros", debería ser el lema que construya capacidades y presencia común. Lo mismo Peru, Chile y Ecuador en el Pacífico. La situación de Colombia, Venezuela y Surinam en el Caribe es más compleja dada la situación política antagonista de los dos países más grandes.

5. Sociedades emergentes

En el siglo XXI, con su acelerado tiempo merced a la tecnología, no solo se empoderaron los individuos y los diversos grupos de interés, sino que se dio lugar a una sociedad más protagonista, que se expresa con diversa contundencia, de manera no orgánica. Justamente por la diversidad. Es una socie-

dad emergente con demandas crecientes. Porque la globalización incrementó expectativas en individuos y en sociedades. Y la tecnología posibilita darles voz.

Sin embargo, estas sociedades se manifiestan, pero no tienen representación, ni líderes que hablen por ella. En general, no pretenden el poder, sino que se escuchen sus demandas. E intentar generar nuevas formas de dar respuestas que las involucren.

Esta realidad constituye un desafío a la política de nuestras naciones. Canalizar esas demandas no será tarea fácil. Sobre todo por la diversidad de expresiones y la falta de líderes con representación con quienes negociar. El desafío es mejorar la política e idear nuevas formas de decisión y representación. Discutir la reforma política hacia adentro y hacia afuera.

El siglo XXI no solo es el siglo de la diversidad, sino que también es el siglo de la sociedad civil. Parte de la dificultad de gobernarlo está en esta imposibilidad de homogeneizar la sociedad y de no encontrar formas de interactuar con ella. El respeto al diferente y la capacidad de integrarlo con respeto de ambas partes es una cultura necesaria en toda la aldea global. Progresismo global de clases medias, culturas ancestrales de pueblos originarios, reclamos sociales de postergados, defensa organizada de intereses parciales pero legítimos, diferentes credos… Trabajar con la sociedad es aprender nuevas formas de política pública. Con Estados débiles y escasos de recursos, la política deberá auditar prestaciones que probablemente tengan que realizar las ONG y financiar alguna empresa privada. Hay que ser creativos, pero el desafío en la vinculación entre las sociedades y los Estados es muy importante. En Argentina, la

gran cantidad de organizaciones intermedias y su fortaleza dan indicador de que lo único que falta es articular.

6. La desigualdad

La pobreza y la desigualdad constituyen en las sociedades locales y globales el lugar que cultiva todos los riesgos y amenazas del siglo XXI. Todos, hasta los desastres naturales, encuentran en este lugar un potenciador y amplificador. El hombre sin esperanza y sin alternativa siempre es "ganable" por las amenazas y riesgos de turno. Los excluidos son quienes más sufren los cambios climáticos, a quienes no se puede controlar que contaminen, y son los que podrán organizarse sin escrúpulos para competir con el Estado en el acceso a los recursos.

La pobreza y la creciente desigualdad son el primero y más importante catalizador, potenciador, conductor de amenazas, riesgos e ilegalidades. Desde el punto de vista de la seguridad, no hay situación más inestable que aquella que se asienta sobre excluidos.

Quinientas grandes empresas controlan un tercio del PBI mundial. Y estas quinientas emplean unos 67 millones de trabajadores sobre 3 500 millones de trabajadores que hay en el mundo[8]. En este contexto[9], la CEPAL publica que 1 de cada 3 latinoamericanos es pobre y que en años recientes la desigualdad ha dejado de reducirse y la pobreza extrema se ha incrementado en la región[10].

Las cifras de pobreza y desigualdad en la región están al alcance de cualquier lector. Pero, además, multiplicada por la prensa, ya son por todos conocidas. Nadie puede hacerse el dis-

traído. Ni siquiera podemos quedarnos con el cuento del "milagro chileno" para minimizarlas, porque ahí también se evidenció lo que latía. No hay desarrollo si hay poblaciones que no se sienten parte. En la medida que cada vez sean menos los ricos y tengan menos hijos, y más los pobres y tengan más hijos, que las poblaciones de los países que expulsan migrantes sean jóvenes y las de los países desarrollados sean ancianas, son tendencias que van a dar vuelta las posibilidades. No resiste tanta gente fuera del sistema. Caldo de cultivo a nuevas pertenencias llamadas maras, mafias, carteles, o nacionalismos extremos.

El desafío es encontrar un modelo de desarrollo que tenga en cuenta la necesidad de incorporar valor a nuestros recursos naturales, corazón de nuestras posibilidades. Pero además que implique incorporar la frontera del conocimiento planteando las nuevas formas que está adquiriendo el trabajo sin que eso signifique menos derechos, sino tan solo más y mejor trabajo. Es un desafío que requiere de la participación de más actores que el Estado. Sindicatos, gremial empresaria, empresas transnacionales y organizaciones internacionales, además de organizaciones de la sociedad civil, y el mundo académico para estudiar las alternativas y medir resultados. La educación y el trabajo son dos grandes herramientas que requieren planificación y una estrecha vinculación con la decisión de una matriz productiva más amplia.

Aun cuando es más difícil congeniar estrategias regionales de políticas productivas, quizás se pueden armar microrregiones para debatir y enriquecer las estrategias. El Mercosur tiene que darse ese debate, en clave de estos nuevos desafíos. Probablemente, el acuerdo firmado con la Unión Europea sea una

oportunidad que requiera utilizar con responsabilidad. Porque en la disputa China, Rusia y EE. UU., tanto Europa como nuestra región podemos encontrar algunos intereses comunes que nos ayuden a resolver las diferencias.

Pero no solo el Mercosur. Lamentablemente la Unasur feneció cuando cayeron los Gobiernos que la sustentaban, pero, en clave geográfica o política, necesitamos definir una estrategia que sume voluntades. Reanimar y poner en valor las organizaciones existentes pareciera menos lastimoso que volver a crear nuevas. Comunidad Andina de Naciones, Mercosur, Tratado Amazónico, Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC). Hay por donde empezar.

7. Orden global y local insuficiente, nuevas formas de gobernar

Las normas e instituciones globales se evidencian insuficientes frente a tanto cambio en las vinculaciones y modos de vivir. Desde la dificultad de aplicar las normas de la guerra al ciberespacio, o incluso a las compañías privadas de seguridad que participan recientemente en los conflictos armados, hasta las laborales, cuando aparecen nuevas formas de trabajo y contratación.

La forma en que la comunidad internacional responde a la incapacidad de gobierno global es dándose nuevas formas de gobernanza. Las respuestas colaborativas público/privadas, y nuevos regímenes de participación voluntaria (*soft law*)[11]. Son iniciativas a las que los Estados se unen voluntariamente, aun cuando la presión la constituye la necesidad, ya que quizás no participar le produce algún costo.

Es interesante el planteo que hace Remesal Royo (Cortes de Abajo, 2017, p. 112) cuando se refiere a la gobernanza como la gestión de forma eficaz de asuntos colectivos, con procedimientos y plazos dinámicos de cara al ciudadano. Considera ineficaz e imposible un único Gobierno mundial, y señala como exitoso el directorio de los tecnócratas, que funciona con bienes globales en red como el transporte aéreo. Generalmente, se trata de cuestiones que crean escaso conflicto de intereses y en los que todos necesitan que se regule y se adopten estándares.

Con la premisa de que la unanimidad quita efectividad, se refiere al fracaso del modelo de unanimidad de la Organización Mundial de Comercio y su exitoso reemplazo por acuerdos bilaterales o multilaterales.

En ese sentido, este autor español admite como una mejor forma de gobernanza el "modelo de directorio informal", ya que es el que parece imponerse con más fuerza. Menciona en ese grupo el G-8 directorio de dirección mundial y el G -20, destacando la importancia de los sherpas en esas organizaciones.

Un ejemplo de construcción de regímenes por parte de otros que no son Estados es la noticia de que Amazon, Facebook, Google, IBM y Microsoft se unieron para desarrollar la inteligencia artificial y decidieron un "Partnership on AI", que busca establecer normas comunes e impulsar el trabajo conjunto entre los equipos de las cinco compañías más grandes del sector tecnológico, con el propósito de discutir y definir los pasos a seguir ante los desafíos emergentes que propone la inteligencia

artificial en áreas como la psicología, filosofía, economía, finanzas, sociología y leyes.

Como subregión, debemos tomar conciencia de la importancia de los nuevos foros de gobernanza, teniendo presencia con voluntad política. Para fortalecernos, acordar posiciones comunes como se logró entre los países de la CELAC cada vez que se debaten temas en la Asamblea de Naciones Unidas, podrá mejorar nuestra posición negociadora en favor de nuestros intereses. Para estar en los nuevos regímenes internacionales de comunicaciones, de ciberespacio, de clubes de tecnología, necesitamos construir y mantener capacidades.

Vale la pena hacer mención a la reciente experiencia de la candidatura del flamante director del Organismo Internacional de Energía Atómica, el argentino Rafael Grossi. Esta fue lograda, según sus propios relatos, gracias a un trabajo conjunto con Brasil y con el apoyo incluso de Cuba, que percibió la importancia de que presida un organismo de esas características un hombre "más propio". Esto demuestra que si trabajamos en conjunto, incluso en los organismos más grandes, podemos obtener resultados.

8. Amenazas

Hasta el momento, hemos señalado cuáles serían los desafíos de nuestros países frente al poder global en todas sus formas, la presencia de nuevos espacios en los que interactuar y la realidad de una sociedad empoderada y con crecientes demandas. Señalamos que la verdadera amenaza y fuente de todas las inseguridades e inestabilidades es la pobreza y desigualdad de nuestras naciones, que se funda en la imposibilidad hasta ahora

de encontrar un modelo de desarrollo que nos contenga a todos. Ese es el reto más importante y el verdadero desafío que tenemos como naciones. Y finalmente referimos a las nuevas formas de gobernanza global, a fin de incluir como desafío la voluntad de participar en estas nuevas formas de hacer normas, sin por ello reformular y actualizar las organizaciones tradicionales con participación más activa y concertada entre iguales.

Hay otros retos, vinculados a las amenazas a la seguridad vigentes en este siglo. El más importante para nuestra subregión, por la manera que está afectando nuestras realidades, es el crimen organizado, con su cara más visible, el narcotráfico. Pero a este, el escenario global suma otros, con distinta afectación en la región: la ciberguerra o el espionaje cibernético; el terrorismo; los conflictos armados tradicionales; y la proliferación de armas de destrucción masiva.

8.1. Crimen organizado

Tal como expresamos, la amenaza más vigente para nuestros países es el narcotráfico, que tiene la particularidad de afectar la seguridad humana y la seguridad de algunos Estados. Por considerarse dentro de la justicia penal como delito, constituye un caso de seguridad pública, pero que en algunos países involucra a las FF. AA. dado que se cree que la capacidad de desestabilización estaría afectando a la seguridad nacional. Sin embargo, esto último ha acentuado la violencia y la inseguridad. El reto de cómo hacerle frente sigue pendiente.

Todos los analistas del tema admiten que el crimen organizado ya constituye una amenaza transnacional. En el ducto de la delincuencia, hay más que narcotráfico. Hay armas, hay co-

mercio de minerales preciosos, y contrabando, incluso de personas. Lavado de activos, corrupción gubernamental, disputa de dominio territorial, todos delitos públicos que ampliaron el accionar al mundo. La inestabilidad e inseguridad de la región ancla sobre todo en este flagelo, que, más al norte de Sudamérica y sobre todo en Brasil, está muy implicado con el contrabando de armas y la disputa de bandas narcotraficantes en el territorio.

Al momento, está demostrado que la respuesta penal no alcanza. No es cuestión de llenar cárceles con el narcomenudeo. Ni de que los juzgados se llenen de casos sin capacidad para resolver. Hay que idear nuevas formas. Y trabajar en cómo evitar el cultivo que significa la desesperanza de tanta gente fuera del sistema.

Es necesario invertir más en inteligencia y lucha contra el lavado de dinero. Llegar a la parte más sofisticada del negocio para lograr cortar por donde de verdad se puede cortar. La estrategia debe ser tratada en órganos regionales, porque se requiere intercambio de inteligencia y trabajo mancomunado de agencias internas y externas. El foco en las fronteras, en los puertos y en los espacios aéreos. Requiere, además de tecnología, una estrategia global que implica ministerios de salud, justicia y desarrollo e intercambio con agencias propias de los países limítrofes (aduanas, migraciones y policías, además de justicia). Hay mucho camino por recorrer en este sentido, y lo avanzado está muy desarticulado.

8.2. Ciberamenazas

La otra amenaza que hay que considerar es la *ciberamenaza*, en sus múltiples formas. Porque el ciberespacio se convirtió en un espacio, pero también en una herramienta, en la medida que a través de él pueden afectarse sistemas, dañar comunicaciones y hacer inteligencia robando información. Todos los países ya la ponen entre las principales amenazas y está construyendo capacidades. Incluso cibercomandos o fuerzas específicas. Es un desafío que nuestras naciones no pueden eludir, que implica desarrollar herramientas de ciberseguridad y ciberdefensa, incluir sectores vinculados, y coordinar con países vecinos. Tratamos el tema en párrafos anteriores al referirnos al ciberespacio.

8.3. Terrorismo

En general, EE. UU., Rusia y China logran definir un enemigo común: el *terrorismo*. La forma en que adopte el terrorismo en cada espacio de interés puede ser diferente, pero lo reconocen como amenaza, particularmente el terrorismo islámico. Es verdad que muchas veces responde a los intereses de Irán o Arabia Saudita, pero como actor, en principio, es no gubernamental y tiene una capacidad de daño muy variable. Tanto China como Rusia realizan ejercicios militares con hipótesis de amenaza terrorista. En el caso de EE. UU., es una constante en todas las definiciones de amenazas.

La región no registra actividad de organizaciones terroristas muy destacada. Salvo sectores en los que se considera que se utilizan para financiar (como triple Frontera) o la información no confirmada seriamente de que Irán podría entrenar en Bolivia o Venezuela, no podemos decir que constituyen principal

amenaza. Lo cual no significa que no tengamos que tener capacidad de detección y vigilancia estratégica para no convertir la región en paraíso para financiar, descansar o entrenar. Sobre todo Argentina, que ya sufrió dos atentados.

8.4. Conflictos armados convencionales

Todavía existen en el mundo zonas donde tienen aún vigencia *los conflictos armados ligados a reclamos territoriales o consolidación de poder*, como en Medio Oriente, Asia Central, o potencialmente en el mar de China. Las guerras tal como las conocíamos han disminuido, pero se mantiene la disputa por el territorio o los recursos en algunas áreas del planeta. Los nacionalismos han renovado la vigencia de la disputa por el territorio y la latencia de nuevos conflictos. Fruto quizás de la crisis de la política, la debilidad de los Estados, y el triunfo del individualismo y el materialismo que deja vacíos en el hombre en relación con la necesidad de pertenencia. Sumado también a las crecientes olas migratorias, la amenaza terrorista y la inseguridad que plantean estos desafíos.

Sudamérica renuncia a resolver los conflictos mediante la fuerza. La última guerra fue en 1995 entre Perú y Ecuador y duró muy poco porque toda la región reaccionó para intervenir y detenerla. En esta década, en la que Colombia logró la paz que faltaba, la amenaza permanece latente. Las armas y la ilegalidad son patrimonio de los narcotraficantes, que son los que cuentan con recursos para sostenerlos. Y su amenaza, crecientemente más armada y sofisticada, sirven de excusa para agitar nuevos fantasmas y provocaciones que pueden despertar rivalidades superadas.

Esta mención es a propósito de que la situación de algunos países que no tienen dominio sobre todo su territorio son espacios que son usados por organizaciones criminales y generan la inclusión de la amenaza en los países limítrofes. Brasil por primera vez empezó a dejar entrar a los militares de EE. UU. en la Amazonia para realizar ejercicios. Este viraje se debe a la amenaza que advierte desde Venezuela y la presencia potencial de rusos en la frontera. Se mezclan todas las agendas y el resultado es recurrir a la defensa armada en prevención.

Esto evidencia que tenemos un desafío como región: eludir la intervención de cualquiera de las potencias grandes que justifiquen la intromisión de cualquiera de las otras. Lo que no significa que nuestras fuerzas armadas y policiales no puedan adiestrarse con fuerzas más capacitadas. Pero debemos elegir los lugares y los momentos, de manera que no signifique una provocación entre nosotros.

El surgimiento de líderes nacionalistas en algunos de nuestros países agita aires de retorno a la amenaza entre nuestros países. Sin embargo, en todos los casos, la percepción es que esta se vuelve real cuando está provocada por alguna potencia con necesidad de incidencia en la subregión. Evitar que sus intereses dominen nuestro accionar será responsabilidad de nuestros Gobiernos.

8.5. Proliferación de armas de destrucción masiva

La *proliferación de armas de destrucción masiva* es otra de las grandes amenazas definidas por las potencias, pero no parece constituir una amenaza urgente o concreta en la subregión. La inteligencia de EE. UU. centra esta amenaza en la proliferación

de armas químicas que atribuye a Corea del Norte, Rusia, China e Irán, y los programas de armas nucleares de Pakistán, India e Irán. Para nuestros países, el desafío es participar de los regímenes que controlan este tipo de tráfico y así contribuir a asegurar el mantenimiento de la paz en la región.

8.6. Potenciadores de riesgo

La globalización y las nuevas demandas sociales agregan otras amenazas que preferimos llamar "*potenciadoras de riesgo o conductores de inseguridad*". El primer terminó lo utilizó la estrategia nacional española, y el segundo Phil Williams.

Son fenómenos que no tienen naturaleza de amenaza o riesgo, pero que pueden detonar una amenaza. Para la estrategia española de ese momento, estos potenciadores podían propagar o transformar los riesgos y las amenazas. Para Williams los conductores de inseguridad son propagadores de inseguridades que no provienen de actores hostiles ni de interacciones perniciosas.

Tomando este concepto, asumimos que las grandes tendencias que operan como potenciadoras de riesgo o amenazas, o como conductoras de estos, serían básicamente cinco. El primero es la pobreza y desigualdad, que ya lo desarrollamos. Los otros cuatro son: la globalización, el calentamiento tecnológico y el calentamiento medioambiental, el debilitamiento del Estado como unidad de orden político y social, y las grandes migraciones.

La *globalización*, como fenómeno unificador, es un conductor de todas las demandas y ofertas que antes se conocían como domésticas, y, con ellas, todas las problemáticas adquieren di-

mensiones transnacionales. Por eso, la entidad estatal es la que sufre en capacidad para resolver esas demandas y proveer la oferta de bienes públicos. Esa limitación exige nuevas respuestas en todas las dimensiones que abarca la comunidad política, o la sociedad organizada. Tanto la cultural, como la política, la social, la económica y la de seguridad. Problemas cada vez más comunes y respuestas diversas que necesitan converger para ser efectivas. Desde el punto de vista de la seguridad, la globalización facilita tanto la expansión de los conflictos, como de los actores y de los intereses. También facilita respuestas más globales. Solo que en general tienen más facilidad para organizarse transnacionalmente los actores delictivos o terroristas, que los Estados para hacerles frente. Y desde el punto de vista económico y financiero, los actores privados tienen mayor facilidad para operar globalmente que los Estados para controlarlos. En todo caso, el Estado es más lento para adaptar a su maquinaria a los nuevos retos.

El *calentamiento tecnológico* es un término acuñado por Gustavo Beliz en sus conferencias sobre el futuro del trabajo. Plantea que es un reto para nuestras naciones que debiera afrontarse de manera cooperativa, ya que la velocidad de la tecnología supera toda capacidad de respuesta que pueda darse con los procedimientos tradicionales de los Estados. Si bien él refiere a este como una oportunidad, constituye un auténtico desafío cómo las naciones sudamericanas damos respuestas comunes a este tema que viene a revolucionar no solo la forma de vivir, sino también las formas de trabajo. Escapa a este ensayo desarrollar todos los desafíos que implica asumir este "calentamiento". Vale la pena leer a Yuval Noah Harari, que los plantea con

descarnado realismo, y que obliga, al menos, a empezar a construir debates vinculados a cómo vamos a dar respuestas a estos avances desde lo laboral hasta lo medicinal[12].

Sobre el *calentamiento global* hay gran literatura escrita. Basta decir que como subregión podríamos tener una posición común que exija compromisos a los poderosos y nos obligue mutuamente a respetar determinadas reglas. No hace mella una voz, sino su suma. Y si además se convierte en acciones concretas, como en procedimientos para admitir empresas (como la certificación B[13]), contribuye globalmente a este interés de cuidar la casa común. Habría que considerar que, como subregión, tenemos la responsabilidad de proteger el agua, la biodiversidad de regiones como la Isla Galápagos o la reserva protegida Namuncurá-Banco Burdwood, y nuestro pulmón llamado Amazonia. Sin descuidar la depredación de nuestros mares. No debiéramos olvidar que los recursos naturales de nuestra riqueza requieren ser protegidos y explotados, incorporando valor agregado y de manera sustentable. Tales exigencias pueden hacerse más prácticas si las hacemos de varios Estados juntos, en compromisos parciales de organizaciones regionales de la propia subregión.

La *debilidad de los Estados* es el gran potenciador o tendencia contracara de la globalización: la pérdida de poder de los Estados, que es igual a pérdida de capacidades, de monopolios de antaño, de articular los intereses de sus propios ciudadanos. Al existir una aldea global tan interdependiente, el Estado solo no puede cumplir roles esenciales que le dieron existencia, y eso desfideliza al ciudadano y destiñe banderas. Desde el punto de vista de la seguridad, la falta de un brazo con capacidad de im-

poner la ley hace del escenario un lugar inestable. Las fronteras de quien defiende a quién y a qué están difusas, porque el actor Estado no es reconocido por todos como el lugar en el que el hombre encuentra su seguridad y defensa. En esta confusión, con el debilitamiento del Estado y las banderas, reaparecen fidelidades diferentes, como las religiosas o las subnacionales, o las de bandas criminales. Y la estabilidad pierde su referencia.

Esta distancia entre las expectativas de las sociedades y las capacidades de los Gobiernos exige una renegociación del pacto entre sociedad y Estado, para encontrar una nueva forma de orden social[14].

En cuanto a las *migraciones*, para el mundo desarrollado, constituyen un reto de enormes dimensiones, que no vamos a tratar en este ensayo. Pero nuestra subregión, que nació acogiendo al inmigrante, hoy corre el peligro de que su propia incapacidad de desarrollarse active las voces de quienes prefieren atribuir tales penurias a los que en condiciones peores vienen por encontrar futuro. Frente a la diáspora venezolana y haitiana, nuestras naciones, hasta el momento, han acogido con flexibilidad el fenómeno. Desde la subregión, reforzar esa tendencia adoptando normas comunes sería una forma de no dejar crecer las voces de quienes eligen eludir el problema de hermanos nuestros. Mientras tanto,debemos como región encontrar la forma de ayudar a que Venezuela encuentre su destino con diálogo y paz, sin intervenir, pero comprometiéndonos con ese dialogo tan complejo.

Por ultimo, no quiero omitir mencionar un desafío pendiente en nuestras naciones y en la subregión. Aún muchos *pueblos originarios viven la pobreza y el aislamiento*, incluso manteniendo

su idioma y cultura sin conectar ni siquiera con el sistema educativo y con ausencia absoluta de Estado. Este es un desafío pendiente, que tiene que ver con el desarrollo, pero también con políticas que no vean el asunto como un problema, sino como una oportunidad.

9. Conclusiones

> En general, los conflictos de la región americana, aun cuando tienen raíces diferentes, están acomunados por profundas desigualdades, por injusticias y por la corrupción endémica, así como por las diversas formas de pobreza que ofenden la dignidad de las personas. Por tanto, es necesario que los líderes políticos se esfuercen por restablecer con urgencia una cultura del diálogo para el bien común y para reforzar las instituciones democráticas y promover el respeto del Estado de derecho, con el fin de prevenir las desviaciones antidemocráticas, populistas y extremistas[15].

Fue Juan Pablo II el papa que llamó a América el "continente de la esperanza". Creemos que la esperanza puede reemplazar la desazón en la que estamos inmersos, pero, como pueblos, los sudamericanos necesitamos recrear los sueños.

La incertidumbre del siglo XXI no es patrimonio de nuestra región, sino que inunda todo el globo. La crisis de la política y la sociedad empoderada, la falta de líderes que inspiren y de representación genuina, la escandalosa desigualdad y la injusta concentración de riqueza, el envejecimiento de los Estados ricos y la juventud de los Estados más pobres,el calentamiento tecnológico y el calentamiento medioambiental, y las migraciones y la diversidad y mezcla de culturas, modos de vida e ideologías son todas tendencias globales que cruzan nuestra propia desesperanza por no haber logrado el desarrollo.

Mencionamos algunos de los retos que tenemos como países y subregión. Los consideramos estratégicos, porque no pueden ser expresiones de un Gobierno, sino que requieren la formulación de todos los actores involucrados, lo cual lo hace más difícil, pero es estrictamente necesario.

El primero y más importante es una estrategia de desarrollo que implique que el motor de nuestras economías, que son los recursos naturales de nuestros países, sume conocimiento y valor agregado, formulando estrategias que incrementen el empleo y vayan incorporando un desarrollo que nos contenga a todos. Ya no lo puede hacer la política solamente. Requiere de la sociedad en todas sus formas de expresión y organización.

Creemos que las acciones de nuestros países, en ese sentido, pueden fortalecer las estrategias de sus propias naciones si en el concierto internacional nos animamos a aunar voces y dar así vigor a nuestras posiciones e intereses. Esto no implica crear nuevas organizaciones, sino dar vida y renovar las existentes, con presencia y voluntad política de encontrar hechos concretos que le den verdadero significado. Pero además participar como subregión en las nuevas formas de gobernanza. Que, cuando alguno o algunos de nuestros países participen, como G-20 para Argentina y Brasil, sean capaces de llevar la voz subregional.

Entre las amenazas a la seguridad, la más urgente es la del narcotráfico, que, como expresamos, requiere nuevos debates y nuevas acciones de articulación entre actores involucrados. No existe la receta, y hay que intentar encontrarla. Descubrir entre todos la forma de dar batalla a estas organizaciones, al mismo

tiempo que evitamos que la droga sea el modo en que deciden vivir y morir nuestras poblaciones más excluidas.

La competencia de poder entre los grandes, ya sean estos Estados o gigantes privados tecnológicos, encontrarán en nuestros territorios espacio para disputar nuestro favor. Si nos encuentra unidos y con propósito común y claro, cada una de esas negociaciones será difícil, pero tendrá resultados. No repitamos una vez más el error histórico de culpar al poder de ignorar nuestros intereses e incluso de aplastarlos, si nosotros no fuimos capaces siquiera de expresarlo, jugarlo unidos y sumando otros del escenario global que pretendieran lo mismo.

Bibliografía

Cortes de Abajo, Enrique (Coord.) (2017). *Una mirada al mundo. Un intento de ensayo global,* SKR Ediciones, segunda edición ampliada, España.

Dojas, Alberto (2011). *Diez proyectos estratégicos para los próximos diez años,* Boletín del ISIAE, año 15, número 51. Disponible en https://bit.ly/39JGCiG y https://bit.ly/3dUUI3U.

Estrategia de Seguridad Nacional, España (2013), Cap 3, disponible en https://bit.ly/34bEor6.

Estrategia de Seguridad Nacional, España (2017). Disponible en https://bit.ly/2R8o5Gg.

Haas, R. (2008). *La era de la no polaridad. Lo que seguirá al dominio de Estados Unidos,* Foreign Affairs Latinoamérica, Vol. 87, n.º 3.

Harari, Yuval Noah (2018). 21 Lecciones para el siglo XXI, Debate, 2.º edición, CABA.

National Intelligence Council (2017). *Global trends, paradox of progress. Véase* https://bit.ly/2wfpVOv.

US Intelligence Community (2019). S*tatement for the record worldwide threat assessment, EEUU.*

Morales Rins, Jerónimo (2015). "Espacios de soberanía difusa. Desafíos para la defensa nacional. ¿Nuevos roles para las FFAA?", ponencia en el XII Congreso Nacional de Ciencia Política, Mendoza, Argentina.

Sanahuja, José Antonio (2008). "¿Un mundo unipolar, multipolar o apolar? El poder estructural y las transformaciones de la sociedad internacional contemporánea", en VV. AA., *Cursos de Derecho Internacional de Vitoria-Gasteiz* 2007, Bilbao, Servicio Editorial de la Universidad del Païs Vasco, pp. 297-384.

Williams, Phil (2013). "Lawlessness and Disorder: An Emerging Paradigm for the 21st Century". En Miklaucic, Michael y Brewer, Jacqueline. *Convergence: Illicit Networks and National Security in the Age of Globalization, National Defense University*. Institute for National Strategic Studies, Center for Complex Operations (U. S. Army, NDU).

---

1. Politóloga (UCA), magíster en RR. II. (FLACSO) y doctoranda en RR. II. (USAL). Docente en Universidad Austral y UCA. Especialista en Seguridad Internacional, Defensa e Inteligencia. Ex-directora nacional de Inteligencia Estratégica Militar. Fue asesora en la Comisión de Defensa de la Cámara de Diputados. Es directora de la Escuela de Política y Gobierno de la Facultad de Ciencias Sociales de la UCA. Correo electrónico: Lourdes_puente@uca.edu.ar.
2. Citado en Cortes de Abajo, Enrique, America Latina, una cartografía de contrastes, en Cortes de Abajo, Enrique (Coordinador), 2017, Una mirada al mundo. Un intento de ensayo global, SKR Ediciones, Segunda edición ampliada, España.
3. Estrictamente podrían sumarse a esta caracterización las tres islas pertenecientes al Reino de los Países Bajos: Aruba, Curazao y la Isla Bonaires.
4. Remesal Royo, Jano, El nuevo escenario de distribución de poder en el mundo, en Cortes de Abajo, Enrique (Coord.), 2017, *Una mirada al mundo. Un intento de ensayo global,* SKR Ediciones, segunda edición ampliada, España.
5. El debate académico de Sanahuja es muy interesante al respecto, pero excede el propósito de este ensayo.
6. Ejemplo de ello lo constituye el hecho de que el Departamento de Empresas, Innovación y Capacidades de Gran Bretaña ha expedido 50 licencias para arsenales flotantes que operan en el océano Índico y el golfo de Adén.

7. En el artículo de Dojas, Alberto (2011) se desarrolla las posibilidades de estos proyectos estratégicos, aunque para la Argentina. Existen estudios sobre la posibilidad de que tanto el lanzador como el submarino a propulsión nuclear sean proyectos conjuntos con Brasil. ↵
8. Citada por Jose Nun en el Programa 115 *Tenemos que hablar*, Radio Nacional.↵
9. Artículo de *El País* que gráfica esta concentración tomando un estudio de la Fundación Global JusticeNow: https://bit.ly/2X8UdNV↵
10. https://bit.ly/39KOuQQ.↵
11. Ejemplos de este tipo de regimenes *soft law* pueden ser el sistema "ISMERLO" (International Submarine Escape and Rescue Liaison Office) o la PSI (Proliferation Security Initiative). ↵
12. Harari, Yuval Noah, 2018, *21 Lecciones para el Siglo XXI,* Debate, 2.º edición, CABA ↵
13. Nos referimos al sistema B, la certificación B o Bcorp, según su nombre en inglés. Es la certificación que recibe una compañía por su compromiso a generar un cambio, que considera en sus decisiones a los consumidores, a los trabajadores, a la comunidad, a los inversores y al ambiente.↵
14. National Intelligence Council (2017). *Global trends, paradox of progress*. Véase https://bit.ly/2wfpVOv.↵
15. "Discurso del Santo Padre Francisco a los miembros del cuerpo diplomático acreditado ante la Santa Sede con motivo de las felicitaciones de Año Nuevo", 9 de enero de 2019.Véase https://bit.ly/3aKZTl0.↵

Agua y calentamiento global: la situación sudamericana desde el impacto de las triples fronteras hídricas

¿Dónde está la esperanza?

Ana Mirka Seitz[1]

Palabras clave: agua, calentamiento global, cambio climático, Sudamérica, Triple Frontera.

1. Introducción

Partimos de considerar al agua como una de las grandes riquezas sudamericanas, y en lo internacional consideramos como contexto predominante el cambio climático. Esto nos ha llevado a observar los desafíos más sensibles de los vínculos regionales seleccionando en este caso el tema de las cuencas transfronterizas sudamericanas.

La idea es comprender el valor, el significado y los dilemas decisionales que se han podido advertir. Así, elegimos el fenómeno de una serie de triples fronteras sudamericanas, su realidad y su proyección. De esa forma, encontraremos los fundamentos para evaluar las potencialidades acumuladas frente a

los cambios dentro de los cuales el cambio climático ya es un dilema global.

En este contexto, cabe señalar que hay una singularidad importante en lo que observamos: el hecho de que Sudamérica lleva implícita una de las más grandes capacidades y potencialidades con relación al recurso agua en el planeta. Sus cuencas hídricas hacen que la cartografía de la FAO las agrupe en 11 regiones; dentro de ello, hemos seleccionado, desde las relaciones internacionales que esto supone, el fenómeno de las triples fronteras del centro de Sudamérica para tener una noción de sus capacidades en lo institucional, la cooperación y el conflicto[2].

Así, desde un criterio autocentrado en nuestras características e intereses, este trabajo tiene como contexto el proceso de cambio climático que vivimos, y como objeto de estudio, el agua. Tomamos el agua en cuanto recurso crítico en el presente y el futuro proyectable, y lo miramos tanto desde nuestros valores cuanto desde los dilemas internacionales en los cuales está implícito en cuanto convivencia humana y factor de política exterior e internacional.

2. Desarrollo

Se ha querido explorar parte de la singularidad sudamericana en la que las fronteras internacionales suelen coincidir con los ríos. Así, ya en dos investigaciones pudimos registrar en el Idicso-USAL que, hasta 2019[3], de 17 grandes ríos relevados en el área, se identificaron dentro de sus cuencas tres situaciones de conflicto, siendo dos de ellas fronteras triples donde los ríos en cuestión actúan como frontera natural. Esto nos alertó so-

bre la posible existencia de condiciones particulares en las triples fronteras que fomenten tanto la interacción cooperativa cuanto la existencia de conflictos y tensiones interestatales. Por ello nos enfocarnos en las triples fronteras en una doble búsqueda: tensiones y conflictos existentes o latentes, y hábitos, costumbres y rutinas establecidas que pudieran tener valor explicativo en los focos de fricción entre los Estados de la región y también en las posibilidades y potencialidades de cooperación.

En toda esa exploración, como se ha señalado, solo pudimos ubicar conflictividad explícita en tres casos:

- Río Oiapoque, en la frontera Brasil/Guyana Francesa;
- Río Negro, en la frontera Colombia/Venezuela/Brasil; y
- Ríos Solimoes/Amazonas, en la frontera Colombia/Perú/Brasil.

Habíamos partido del hecho de que el agua posee cualidades intrínsecas que la diferencian del resto de los recursos naturales a los que una sociedad o un Estado puedan tener acceso, debido a que es un requisito indispensable e irremplazable para el desarrollo de la vida. Dicha realidad se pone de manifiesto con variadas problemáticas relativas a la supervivencia, que van desde la energía, la fertilidad de los suelos, la navegación y la contaminación de las fuentes de agua potable. Por ello sabemos que la perturbación del ecosistema que se proyecta podría aumentar la presión por la competencia por este recurso a nivel regional y global.

En términos regionales[4], el agua ha cumplido un rol de eje rector tanto como impulsor de procesos de integración, así como focos particulares de tensión y conflicto. Esta multidimensionalidad del agua se ha expresado generando en algunos momentos dispersión, competencia y tensión extrema, como todo lo que rodeó a la construcción de las represas de Itaipú y aún Yacyretá. Sin embargo, una vez definidas sus características y puestas en marcha, estas represas dieron lugar a hechos de cooperación de máxima entre los mismos actores, como, por ejemplo, la representación diplomática de Argentina que asumió Brasil frente al Reino Unido en el contexto de la crisis del conflicto de Malvinas, o el diseño de la política y doctrina de "Atlántico Sur-Zona de Paz".

En cuanto a nuestro objeto de análisis, las triples fronteras hídricas y la evaluación de si presentan indicios de posibles tensiones y conflictos interestatales existentes o latentes entre los Estados sudamericanos, nos circunscribimos:

- a Argentina, Bolivia y Paraguay;
- a Argentina, Brasil y Uruguay;
- a Argentina, Brasil y Paraguay;
- a Brasil, Colombia y Venezuela;
- a Brasil, Guyana y Venezuela; y
- a Brasil, Colombia y Venezuela.

En la evaluación, como anticipamos, no nos limitamos a lo estrictamente trilateral debido a la permeabilidad de estos límites, donde recientemente también un conflicto bilateral pudo convertirse en trilateral y aún multilateral y militarizado[5] , incluyendo áreas de asimetrías importantes de pobreza y desi-

gualdad[6]. Vimos que es un espacio complejo de interacción que, estando en un contexto marginal y de una frecuente anomia estatal, posibilita el escaso control en las interacciones cooperativas o eventualmente conflictivas transnacionales[7].

3. Análisis por casos

3.1. Argentina, Brasil, Paraguay, "La Triple Frontera"

Esta triple frontera es la más mencionada en el Mercosur, casi como si fuera la única triple frontera. Se encuentra moldeada por los ríos Iguazú y Paraná y tiene en el centro los cruces y puentes entre las ciudades de Iguazú en Brasil, Ciudad del Este en Paraguay, conectadas mediante el Puente de la Amistad, y Puerto Iguazú en Argentina, que conecta al Brasil con el Puente Tancredo Neves. Hacia el norte tenemos a Itaipú y más al sur, a Yacyretá.

Así, actualmente el Cono Sur se presenta como una subregión con una destacable ausencia de conflictos armados explícitos tanto de carácter interno como externo o interestatal. Por el contrario, debemos señalar que es una zona rica en recursos naturales, hídricos y energéticos[8] que se expresan en buenos niveles de agricultura e industria. Simultáneamente, se observan tensiones y conflictos vinculables con la posibilidad de fricciones en áreas de desigualdad social con situaciones de anomia estatal sumada a la eventual presencia de contrabando y tráfico de sustancias ilícitas.

Estas tensiones y conflictos son:

- Contrabando: en un área histórica de facilitación del contrabando, el enorme embalse de Itaipú de 1 350 km2 ensancha la frontera acuática y amplifica los puntos de salida de pequeñas embarcaciones dedicadas a esta actividad ilícita, que incluye bienes lícitos y también el tráfico de armas y drogas[9]. Existe una fuerte simbiosis entre los denominados "sacoleiros"[10], que se dedican al contrabando[11], y los comerciantes de Ciudad del Este, y naturalmente antagonizan con la lógica y los efectivos de la Reserva Federal brasileña. La circulación de cinco monedas (peso, real, guaraní, dólar y euro) y el bajo nivel de bancarización dinamizan el mercado ilícito y su movimiento de dinero y bienes[12]. Se vio que, frente a esto, la Policía Federal brasileña inauguró una nueva base naval en Foz do Iguazú justamente por este tema y comenzó la construcción de otra en Guairá (PR) con el fin de aumentar la presión ante el fenómeno contrabandista[13].

- Conflictos etnoeconómicos: existe una expansión de sojeros brasileños en la región de Alto Paraná y Canindeyú que genera conflictos con campesinos paraguayos desplazados de sus tierras y muchos obligados a migrar hacia Ciudad del Este, donde la estructura económica comercial no es lo suficientemente grande como para incorporarlos al mercado laboral[14]. Este tipo de conflicto se recrudece al encontrar límites de espacio físico sin posibilidades de repliegue y con el choque de reivindicación etnocultural y lingüística[15], como los registrados entre factores brasileños y paraguayos[16]:

- Organizaciones ilícitas transnacionales y lavado de activos: uno de los aspectos claves que distingue a esta triple frontera de otras en la región es la diversidad en la procedencia cultural de los habitantes por cuestiones históricas y, más recientemente, gracias a la generación de puestos de trabajo producto de la construcción y el mantenimiento de los puentes internacionales que garantizan la interconectividad de la zona, así como la de la represa Itaipú entre Brasil y Paraguay[17]. Un porcentaje importante de los habitantes pertenecen a comunidades árabes y chino-taiwanesas que en conjunto dominan la mayoría de las actividades comerciales del eje Foz de Iguazú-Ciudad del Este que describimos en el punto anterior. Por lo demás, en lo que se refiere a la Argentina, cabe señalar que la provincia fronteriza de Misiones es la que históricamente registra dentro de su territorio una de las mayores diversidades en materia de colectividades extranjeras, intensificándose aún más desde la posguerra esta instalación y diversificación. A partir de los 90, tanto la potencialidad cuanto los principales dilemas girarán en torno a los eventuales ilícitos financieros[18] y la diversidad de beneficiarios de las remesas de grupos de estas comunidades y los destinos de estos fondos una vez que salen del circuito de la triple frontera[19].

Cabe también tomar en cuenta que, a partir de la década de 1990, desde la capital de Argentina se nos agregaron como país dos sucesos traumáticos: el atentado de la embajada de Israel en 1992 y a la Asociación de Mutuales Israelitas Argentinas

(AMIA) en 1994[20]. Esto incluyó la referencia a una eventual participación extranjera desde esta frontera y generó un complejo impacto regional e internacional, que afectó nuestra política nacional y muchos de los espacios en los que la diversidad de colectividades era y es la regla, como la zona que examinamos[21]. Así, se ha constituido en un sensible y grave hecho que aún hoy debe ordenarse, intensifica lo que tenemos adicionalmente como un debate intenso que le atribuye volatilidad y otros dilemas a la expansión de las influencias culturales[22] en este cruce trinacional, central también en el área de la Cuenca del Plata y del Mercosur.

Debemos recordar que, además de estos debates, la institucionalidad en evolución y la presencia de variedad de colectividades han generado también una creativa síntesis desde la peculiar diversidad y riqueza de la zona. Así, se pudieron realizar el Festival Internacional de Teatro de las Tres Fronteras en junio de 2003 y el Primer Festival Internacional de Cultura de las Tres Fronteras. Esto fue simultáneo en seis ciudades de la Argentina, Brasil y Paraguay durante junio de 2004, promovidos por las autoridades culturales del momento, como el secretario de Cultura argentino Torcuato Di Tella, su par de Brasil, Gilberto Gil, y el viceministro de Cultura de Paraguay, Bruno Barrios Sosa[23].

Sintetizando: hay riqueza, incógnitas, graves dilemas económico-estratégicos y político-legales. Al mismo tiempo, hay una enorme potencialidad diversificada y positiva que se mantiene.

3.2. Brasil, Colombia, Venezuela

El límite natural de esta triple frontera surge gracias al curso del río Negro, que posee un alto grado de valor estratégico dada la interconectividad que les otorga a los flujos marítimos, ya que une al río Amazonas con el río Casiquiare, el cual también permite la navegación hacía el río Orinoco. Esta realidad otorga una dimensión particular a esta triple frontera como un espacio de comercio e interacción regional con un potencial importante.

En cuanto a tensiones y conflictos, desde las publicaciones periódicas comenzamos por tener noticias de la subregión que incluyen enfrentamientos entre supuestos guerrilleros de las FARC y fuerzas armadas de seguridad brasileñas en 2005, tras la detención de un buque sospechoso por parte de un agente federal sobre el margen izquierdo del río Negro[24]. El año siguiente, en 2006, se volvió a registrar un hecho similar en la misma zona que terminó promoviendo un refuerzo de la presencia militar brasileña en la zona[25]. En este perfil, y a pesar de los avances logrados posteriormente en Colombia con relación al proceso de paz, las FARC y el posconflicto en general[26], los contextos internos, regionales e internacionales todavía tienen allí un área potencialmente crítica.

3.3. Brasil, Colombia y Perú

Estos tres países en su área de conexión en torno al río Amazonas o Solimoes no tienen comité o comisión binacional ni trinacional que regule específicamente las relaciones trinacionales. Las regiones interconectadas aquí, denominadas "Trapecio Amazónico", a su vez, comparten entre sí el hecho de ser una posición periférica respecto del ámbito de sus propios paí-

ses, tienen una base económica fundamentalmente extractivista, sufren la permeabilidad de las fronteras y a la vez absorben el efecto del incentivo de políticas de colonización activa.

Hay sí un "Memorándum de Entendimiento" entre Colombia, Brasil y Perú para combatir las actividades ilícitas en los ríos transfronterizos o comunes firmado en 2008, y también se han identificado planes binacionales de seguridad fronteriza entre Colombia-Brasil, Colombia-Perú, y Brasil-Perú[27].

Respecto al narcotráfico transfronterizo, debemos recordar que Perú, Colombia y Bolivia son los únicos tres productores a gran escala de hoja de coca, mientras que Brasil es el segundo consumidor mundial de cocaína y el primero en cocaína *crack* o de baja calidad. Así, se comprende que el trapecio amazónico sea considerado una de las principales vías de acceso de cocaína al territorio brasileño[28], presuponiéndose una presión incalculable sobre esta triple frontera en cuanto primordial punto de paso para las sustancias ilícitas[29].

Esto sigue ocurriendo porque se benefician puntualmente de tres factores:

- la intensa circulación de personas entre los tres países;
- la gran cantidad de rutas fluviales disponibles;
- la ausencia del Estado en el lado peruano; y
- las graves fallas de fiscalización en el territorio brasileño.

Dentro de esta inercia geopolítica, se llegó a instalar a fines de 2017 una situación operacional militar inesperada, repentina y crítica que no llegó a hacer crisis, tal como se señalara inicialmente[30].

Esta zona es denominada como la Triple Frontera Bolpebra por la unión de los países que la conforman desde las regiones de Pando, Madre de Dios y Acre respectivamente. Allí, las localidades más importantes son Bolpebra en Bolivia, Iñapari en Perú y Assis Brasil en Brasil. En cuanto al río que fluye por la zona tripartita, es el río Acre.

La conjunción de las iniciales de las tres regiones da lugar a una herramienta de cooperación regional trinacional "MAP", que puede ser definida como un "instrumento informal de desarrollo fronterizo" nacido de una iniciativa de la sociedad civil de los países en cuestión y que busca integrar los municipios de los tres. La idea nació en 1999, y se realizaron reuniones anualmente con 26 subtemas para ser tratados[31] transfronterizamente en la Amazonía Sudoccidental.

En cuanto al narcotráfico, en mayo de 2017 se realizó un encuentro de autoridades de alto nivel de Brasil y Bolivia en Brasilia donde se discutió la posibilidad de crear un centro de inteligencia tripartito para la lucha contra el narcotráfico, que incluya también al Perú. En este sentido, el ministro de Gobierno boliviano, Carlos Romero, declaró que la lucha contra el tráfico ilegal de sustancias y los delitos asociados, como la trata, tráfico de armas y lavado de activos, "son tareas de implementación inmediata y obviamente responden a la responsabilidad común compartida porque se trata de delitos trasnacionales"[32]. Se registra entonces una voluntad explícita, por lo menos de Bolivia y Brasil, de atacar esta problemática de forma conjunta, así como el reconocimiento de su problemática a nivel tripartita. Es importante destacar que lo que motivó este encuentro fue la

posible expansión de las organizaciones ilícitas brasileñas antes mencionadas CV y PCC a Bolivia realizando atracos, secuestros, tráfico ilegal y comercio de armas[33].

Como casos que han requerido y obtenido cooperación, esta ya se había comenzado a registrar en Lima en noviembre de 2012[34] y al año siguiente en La Paz, los tres países volvieron a juntarse para acordar la elaboración de un plan conjunto para la lucha contra el narcotráfico y el intercambio de información policial y financiera[35]. Más recientemente, podemos mencionar que en junio de 2018 las fuerzas de seguridad bolivianas habían capturado a tres presuntos miembros del Comando Vermelho como respuesta al ataque armado a una base militar de ese país[36].

En cuanto al crecimiento demográfico y urbano, los denominados MAPS tienen desde los 90 expresión en un perfil del mundo urbano del área, y esto llevará, según Chiarella Quinhoes (2005), a una "conurbación internacional transfronteriza" que, si no es acompañada por una inversión infraestructural adecuada, puede acentuar demandas e inequidades sociales vigentes, como la contaminación del medio ambiente, la depredación de recursos naturales, la delincuencia, la prostitución, el tráfico y abuso en el consumo de drogas y contrabando generalizado.

Por todo ello, la carencia de una consolidación de la institucionalidad tripartita va en detrimento del desarrollo fronterizo ordenado y sostenible, y es un posible foco de riesgo producto del aumento de fenómenos ilícitos y migratorios que pudieran friccionar la relación entre los Estados.

3.5. Argentina, Brasil y Uruguay

Esta triple frontera se da entre tres países miembros del Mercosur. A su vez, este acuerdo de integración tiene un desarrollo muy cauteloso, prudente y modesto en el tema de los recursos naturales, compartidos o no. Por su parte, Argentina y Uruguay tienen organizada entre sí la Comisión Administradora del Río Uruguay. Esta nace del Estatuto del Río Uruguay suscrito el 26 de febrero de 1975 y posee como antecedente directo el Tratado de Límites del Río Uruguay de 1961, lo cual proporciona un mecanismo de regulación y contención de conflictos entre estos dos Estados.

Los principales centros poblacionales del área son los de Monte Caseros en Argentina, Bella Unión en Uruguay y Barra do Quaraí en Brasil.

Expresando potencialidad positiva, en 2017 se registró un encuentro en Monte Caseros entre las autoridades municipales de los centros poblacionales tripartitos con el motivo de "ajustar políticas tripartitas entre los países limítrofes, con el objetivo de formar un núcleo entre las ciudades hermanas y diagramar encuentros culturales y turísticos en conjunto fomentando la integración desde el aspecto humano"[37].

Aguas abajo de esta triple frontera, tenemos tanto la represa argentino-uruguaya de Salto Grande y las implicancias y proyección de la producción de celulosa desde Uruguay en el ámbito binacional argentino-uruguayo. Tensión y capacidad de acuerdo y negociación son los elementos que están en este horizonte.

3.6. Argentina, Bolivia y Paraguay

Esta triple frontera es una instalación sobre el río Pilcomayo que delimita a Bolivia, Argentina y Paraguay luego de la Paz de la Guerra del Chaco de 1938. Mariscal Estigarribia en Paraguay es la población cercana más relevante.

Es una frontera que le suma a la informalidad de los vínculos sociales de la región la peculiaridad geográfica del territorio subyacente y del río, cuyo trayecto termina siendo fluctuante en función de la variabilidad y permeabilidad de dicho territorio, lo que da lugar a la necesidad de obras de contención[38].

4. Balance temático general de las triples fronteras

Sabemos que existen factores y tendencias tanto integradoras como desintegradoras que generan dilemas de seguridad y oportunidades de cooperación e integración.

Las triples fronteras con participación argentina y de miembros del Mercosur que mencionamos tienen potencialidad múltiple tanto de cooperación cuanto de delito e informalidad, pero tienen desarrollos institucionales a los que acudir como para crear o recrear instrumentos de cooperación y negociación y múltiples construcciones positivas. Hay caminos. Deben reforzarse ante la urgencia de los nuevos desafíos.

El resto de las triples fronteras tienen también las perspectivas complejas que han sido referidas, pero no han logrado consolidar, o al menos comenzar a construir, institucionalidad específica que canalice y controle los efectos positivos y negativos de todo lo observado. Su máximo desafío es ese: identificar los problemas para construir acuerdos que se conviertan en caminos positivos y previsibles.

5. A modo de conclusión

5.1. Una puesta en perspectiva del presente al futuro

Tomamos al cambio climático como elemento básico de nuestro contexto pensando en las acciones presentes y las amenazas futuras. La perspectiva es preocupante porque nos indica que lo que nos rodea tiene límites objetivos en términos de temperatura global (2 Cº) para lograr antes del 2040 y porque no todas las políticas son conducentes, además de que EE. UU. ha abandonado el Acuerdo de París.

Esto afecta el planeta en su conjunto, y nuestra región ha sido señalada muy particularmente por la crisis. Se mencionan especialmente a la Amazonia y también al derretimiento observado al este y al oeste de la península Antártica, en la que coinciden la cooperación y los reclamos de soberanía de Argentina y Chile frente al reclamo británico y a otros reclamos[39]. En cuanto a la Amazonía, es esencial para el clima global y está en una Sudamérica vertebrada y recorrida por muchas cuencas hídricas, selvas, bosques y llanuras. Sabemos que todas en su conjunto están desafiadas tanto por el clima cuanto por los perfiles de producción y por las amenazas de delitos. Así, como sudamericanos, miramos y evaluamos al clima global y al tipo de desafíos que se han extendido por todo el continente. Es en este contexto donde las triples fronteras examinadas adquieren más amplio significado y podemos advertir analogías con todo el resto de la Amazonía y con las demás cuencas hídricas hacia el interior fronterizo del continente.

La mirada del papa Francisco, sintetizada en su Exhortación "Querida Amazonia", nos da no solo el espíritu, sino también

instrumentos para hacer un balance desde los valores y los críticos datos que urge mirar. Es muy poco común esa puntual exactitud, y expresa el carácter pos Sinodal Amazónico.

Comienza por dejar en claro que las reflexiones que comparte "pueden inspirar a otras regiones de la tierra frente a sus propios desafíos"[40], por lo que la mirada ampliada a Sudamérica y a sus triples fronteras está más que implícita. Sobre el cierre de esta, nos sintetiza el trabajo de su Pontificado en este aspecto diciendo que

> En Laudato si' [véase https://bit.ly/3aROEHO] recordábamos que "si todo está relacionado, también la salud de las instituciones de una sociedad tiene consecuencias en el ambiente y en la calidad de vida humana […]". Dentro de cada uno de los niveles sociales y entre ellos, se desarrollan las instituciones que regulan las relaciones humanas. Todo lo que las dañe entraña efectos nocivos, como la pérdida de la libertad, la injusticia y la violencia. Varios países se rigen con un nivel institucional precario, a costa del sufrimiento de las poblaciones[41].

Y en el centro de la exhortación nos resume e interpela:

> Somos una región de territorios robados […] A los emprendimientos, nacionales o internacionales, que dañan […] hay que ponerles los nombres que les corresponde: *injusticia y crimen* […]. Esto viene acompañado de graves violaciones de los derechos humanos y de nuevas esclavitudes […] No podemos permitir que la globalización se convierta en "un nuevo tipo de colonialismo".[42]

De nuestra parte, en el balance temático respecto de las triples fronteras analizadas, veíamos que aun los datos más complejos y graves tenían como central y "máximo desafío" "identificar los problemas para construir acuerdos que se conviertan

en caminos positivos y previsibles". Así, con esperanza, seguimos caminando.

Bibliografía

Areco, A. y Palau, M. (2016). *Judicialización y Violencia contra la lucha campesina 2013-2015*, Base de Investigaciones Sociales (BASEIS), disponible en https://bit.ly/3aRgEva.

Briscoe, I. (2008). "Conflictos en la frontera: Las nuevas zonas calientes en América Latina", Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior, junio.

Cossul, N. y Pereira Carneiro, C. (2017). "Integração e segurança na tríplice fronteira Brasil, Argentina, Paraguai: das rivalidades históricas à cooperação transfronteiriça", *Visioni LatinoAmericane*, n.º 17, disponible en https://bit.ly/34d7-XIL.

Escobar, G.; Esteva, E.; Gudynas, *et al*. (Eds.), (2019). "Laudato Si, Discursos de transición, objetivos del desarrollo sustentable y el Acuerdo de París: ¿Caminos convergentes hacia una 'Gran Transformación' Socioecológica?". En Beling, A. y Vanhulst, J. (Coords.), *Desarrollo Non Sancto*, Siglo XXI Editores, México.

Estenssoro, Fernando y Vazquez, Juan (Ed.), (2018). *Perspectivas latinoamericanas en el debate ambiental mundial,* Ed. Usach, Santiago, Chile.

Estenssoro, Fernando, (2019). *La geopolítica ambiental global del siglo XXI*, RIL Editores, Santiago, Chile.

Estenssoro Saavedra, Fernando, (2014). *Historia del debate ambiental en la política mundial 1945-1992. La perspectiva lati-*

noamericana, Ed. Idea, Santiago, Chile.

Fogel, R. (2008). "La región de la triple frontera: territorios de integración y desintegración", Sociologias, vol. 10, n.º 20, julio-diciembre, pp. 270-290, Universidade Federal do Rio Grande do Sul Porto Alegre, Brasil. Disponible en https://bit.ly/2RsaXMz.

Lorenzo, Cristian (Ed.), (2019). *Latin America in Times of Global Enviromental Change*, Ed. Springer, Suiza.

Lorenzo, Cristian, (2019). "Política de la conservación austral de la biodiversidad: América del Sur y su proyección a la Antártida", en Lorenzo, Cristian (Ed.), *Latin America in Times of Global Enviromental Change*, Ed. Springer, Suiza.

Lovelock, James, (2007). *La venganza de la tierra. La teoría de Gaia y el futuro de la humanidad*, Ed. Planeta, Barcelona, España.

Montenegro, Silvia (2007). "La triple frontera entre Argentina, Brasil y Paraguay: globalización y construcción social del espacio". XXVI Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. Asociación Latinoamericana de Sociología, Guadalajara, p. 3. Disponible en https://bit.ly/2RaADNx.

Querol, María (2003). "Estudio sobre los convenios y acuerdos de cooperación entre los países de América Latina y el Caribe, en relación con los sistemas hídricos y cuerpos de agua fronterizos". Serie Recursos Naturales e Infraestructura. CEPAL, Santiago de Chile.

Rapoport, Mario, (2006). *El viraje del siglo XXI. Deudas y desafíos en la Argentina, América Latina y el mundo*, Ed. Nor-

ma, Bs. As., Argentina.

Santo Padre Francisco, (2016). *Laudato Si'*, Ed. Senado, Bs. As., Argentina, .

Santo Padre Francisco, (2020). "Exhortación Apostólica Post-Sinodal: *Querida Amazonia",* disponible en https://bit.ly/2Rgv2oG.

Seitz, Mirka; Estenssoro, Fernando; Bedin, Gilmar y otros, (2011). *América Latina e Caribe na Encruzilhada Ambiental*, Ed. Unijui, Ijuí, Brasil.

Seitz, Mirka, (2019). "Dilemmas of South American Natural Ressources. The case of South American Transboundary Basins and Integration", en Lorenzo, Cristian (Ed), *Latin America in Times of Global Enviromental Change*, Ed. Springer, Suiza.

Seitz, Mirka, (2019). "El IIRSA y Latinoamérica: ¿a quién le sirve?". En Lorenzo, Cristian (Ed.), *Latin America in Times of Global Enviromental Change*, Ed. Springer, Suiza.

Seitz, Mirka, (2011). "Balance de las principales capacidades, compromisos y conflictos en materia de integración y recursos naturales de los países del Mercosur". *Aportes para la Intergación Latinoamericana*, año XVII, n.º 24, disponible en https://bit.ly/2Vb8aZc.

Shiva, Vandana, (2004). *Las guerras del agua. Contaminación, privatización y negocio*, Ed. Icaria, Barcelona, España.

Stern, Nicholas, (2016). *Why are we waiting? The Logic, Urgency and Promise of Tackling Climate Change*, MIT Press, Cambridge M, Londres, Inglaterra.

1. Doctora en Relaciones Internacionales (USAL). Licenciada en Ciencia Política (USAL). Investigadora adjunta del Conicet. Directora y coordinadora de IDICSO USAL. Miembro fundador de la Red para la Integracion Latinoamericana (REDILA). Profesora emérita de la USAL grado y doctorados. Profesora Flacso. Asistente y coordinadora de mesa en los congresos Congreso Ciencias, Tecnologías y Culturas del IDEA de la USACH de 2008 al presente. Participa en Proyectos FONDECYT/USACH 2019 y PID UNTDF/2019.Cuenta con numerosas publicaciones y direcciones de tesis en recursos naturales, agua, relaciones sudamericanas, teoría política e investigación en las relaciones internacionales, entre otros. Correo electrónico: mirkaseitz@fibertel.com.ar.
2. Cuencas Hídricas Sudamericanas, véase https://bit.ly/2JHwKLP.
3. "Proyectos IIRSA COSIPLAN vigentes, la Interconexión de Cuencas y la realidad de las Cuencas Transfronterizas sudamericanas" (Proyecto con equipo IDICSO-USAL previo) y "Recursos Naturales, clima y relaciones internacionales – Tres casos sudamericanos: a) Cuencas hídricas Transfronterizas; b) Sistema Antártico: mar, clima y consensos y c) Biodiesel, contaminación, inversiones y comercio exterior" (Proyecto con equipo IDICSO-USAL en desarrollo).
4. Querol, María (2003). "Estudio sobre los convenios y acuerdos de cooperación entre los países de América Latina y el Caribe, en relación con los sistemas hídricos y cuerpos de agua fronterizos". *Serie Recursos Naturales e Infraestructura*. CEPAL, Santiago de Chile.
5. *El Espectador* (14 nov 2017). "El corazón de la Amazonia fue escenario de operaciones militares de Brasil, Colombia, Perú y Estados Unidos. Otros 22 países participaron como observadores. Días antes se llevó a cabo una gran feria de armas". Disponible en https://bit.ly/2wUDxiB.
6. Fogel, R. (2008). "La región de la triple frontera: territorios de integración y desintegración", *Sociologias*, vol. 10, n.º 20, julio-diciembre, pp. 270-290, Universidade Federal do Rio Grande do Sul Porto Alegre, Brasil. Disponible en https://bit.ly/2RsaXMz.
7. Briscoe, I. (2008). "Conflictos en la frontera: Las nuevas zonas calientes en América Latina", Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior, junio.
8. Silvia Montenegro (2007). "La triple frontera entre Argentina, Brasil y Paraguay: globalización y construcción social del espacio". XXVI Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. Asociación Latinoamericana de Sociología, Guadalajara, p. 3. Disponible en https://bit.ly/2RaADNx.
9. Fogel, R. (2008). *Op. cit*., pp. 270-290, disponible en https://bit.ly/2wUDxiB.
10. Los sacoleiros son vendedores minoristas brasileños que adquieren productos en Paraguay para su posterior reventa en Brasil.
11. *Infobae* (2018). "Armados y a plena luz del día: así operan los 'contrabandistas hormiga' en la triple frontera". Disponible en https://bit.ly/2wVAqXG.
12. Cossul, N. y Pereira Carneiro, C. (2017). "Integração e segurança na tríplice fronteira Brasil, Argentina, Paraguai: das rivalidades históricas à cooperação transfronteiriça", *Visioni LatinoAmericane*, n.º 17, disponible en https://bit.ly/34d7XIL.
13. *Folha de S.Paulo* (2017). "Contrabando 'ficha' agentes e dribla repressão na fronteira com Paraguai". Disponible en https://bit.ly/39ML28t.
14. Fogel, R. (2008). *Op. cit*., pp. 270-290, disponible en https://bit.ly/2wUDxiB.
15. *Ibidem*, p. 278.
16. Areco, A. y Palau, M. (2016). *Judicialización y Violencia contra la lucha campesina 2013-2015*, Base de Investigaciones Sociales (BASEIS), disponible en https://bit.ly/3aRgEva.
17. Bello Arellano, D. (2013). "La Triple Frontera como polo de atracción de actividades ilícitas: Condiciones endógenas institucionales e ilegalidad", *Atenea 508* 101 II Sem. 2013, p. 103, disponible en https://bit.ly/3bXTVxz.
18. Bello Arellano, D. (2013). "La Triple Frontera como polo de atracción de actividades ilícitas: Condiciones endógenas institucionales e ilegalidad", Atenea 508 101 II Sem. 2013, p. 103, disponible en https://bit.ly/3bXTVxz.
19. *Ibidem*, p. 105.
20. Cossul, N. y Pereira Carneiro, C. (2017). *Op. cit*., disponible en https://bit.ly/34d7XIL.
21. Bruzzone, E. y García, J. L. (2003). "La patraña del peligro terrorista en la Triple Frontera". Disponible en https://bit.ly/2XdGRQq.
22. Padilla, Debora (2014). "Argentina Brasil y Paraguay: La triple frontera (agro) tóxica", *Ecos Córdoba*. Disponible en https://bit.ly/3aPJdsI.
23. *Clarín* (2004). "Lanzarán un gran festival cultural para la Triple Frontera". Disponible en https://bit.ly/3aPJnjO.
24. Véase https://bit.ly/3bMEusm.
25. Véase https://bit.ly/3cTEjLS.
26. Mendes, K. (24/07/2017(. "Desmobilizacao das Farc aumenta risco". *O Estadao*. Disponible en https://bit.ly/3f1CoqA.
27. Garcia Pinzon, V. (julio 2014). "En los confines del Estado: Una mirada comparada a la seguridad en las zonas fronterizas de suramerica". Conferencia FLACSO-ISA "Poderes Regionales y Globales en un Mundo Cambiante", Buenos Aires.
28. Baliero, L. F. y Nascimento, I. R. (2005). "Tríplice Fronteira Brasil, Peru e Colombia e as implicacoes

com o narcotráfico". Textos & Debates, Boa Vista, n.º 26, p. 85.↵

29. Baliero, L. F. y Nascimento, I. R. (2005). *Op. cit*., p. 85.↵
30. Miranda Còrtes, Beatriz (14/11/2017). "El corazón de la Amazonia fue escenario de operaciones militares de Brasil, Colombia, Perú y Estados Unidos. Otros 22 países participaron como observadores. Días antes se llevó a cabo una gran feria de armas". *El Espectador*. Disponible en https://bit.ly/2KE7Xc5.↵
31. Sousa Pereira, M. R. (2007). "Iniciativa MAP: Um Emergente Movimento Social Transfronteiriço e sua Gestão no Desenvolvimento Sustentável na Região da Amazônia Sul Ocidental", p. 116, Florianopólis, Universidade de Santa Catarina. https://bit.ly/2yQzpkc.↵
32. Ariñez, R. (15/05/2017). "Encuentro de alto nivel urge creación de centro de inteligencia Bolivia-Brasil-Perú". *La Razón.* Disponible en https://bit.ly/2KJoiME. ↵
33. *Ibidem*.↵
34. Corz, C. (15/11/2012). "Bolivia, Brasil y Perú proyectan crear un fondo para la lucha antidroga con dineros de la extinción de bienes". *La Razón.* Disponible en https://bit.ly/2Yehyhv. ↵
35. *El Día* (8/02/2013). "Bolivia, Brasil y Perú acuerdan 'plan' contra el narcotráfico". Disponible en https://bit.ly/2zFOFAP.↵
36. Sousa Pereira, M. R. (2007). *Op. cit*. Disponible en https://bit.ly/2yQzpkc.↵
37. Municipio de Monte Caseros, Corrientes Argentina, Monte Caseros *Online* (10/11/2017). "Reunión Tripartita para reafirmar las políticas de frontera". Disponible en https://bit.ly/2ShkTIU.↵
38. Orfeo, Oscar (2016). *Diccionario histórico de las ciencias de la Tierra en la Argentina*, Centro de Ecología aplicada del Litoral-CONICET, Protohistoria Ediciones, Rosario, Año, pp. 75-77, https://bit.ly/2VIDWhr.↵
39. https://www.nature.com/articles/d41586-019-03595-0 Lenton, Rockström y Schellnhuber (27/11/2019). "Climate tipping points — too risky to bet against". *Nature.* Disponible en https://go.nature.com/35csi1m.↵
40. Véase https://bit.ly/3bprRmB. ↵
41. Véase https://bit.ly/3bprRmB.↵
42. Véase https://bit.ly/3bprRmB.↵

Terrorismo de etiología yihadista

El rol de la mujer

David Garriga Guitart[1]

Palabras clave: radicalización, terrorismo, yihadismo, mujer, Al Qaeda, ISIS, factores de riesgo.

1. Introducción

Desde el atentado del 11 de septiembre en Estados Unidos, Europa ha sido diana de varios atentados y tentativas fallidas por parte de terroristas de etiología yihadista[2]. La primera conmoción social cercana en Europa fue a partir de los atentados de Madrid del 11-M: no solo España y Europa entendieron que también podían ser un objetivo del terrorismo de etiología yihadista, sino que sirvió de alerta para los diferentes servicios internacionales acerca de que había una continuidad tras el 11-S, no se iban a parar allí, aumentando la sensación de temor e inseguridad entre la población occidental. Este miedo exteriorizó aún más la xenofobia hacia lo islámico.

Desgraciadamente, el terrorismo yihadista sigue representando una seria amenaza para las sociedades democráticas, pero no debemos confundir una religión como es el islam, que no

solo rechaza la violencia entre los hombres, sino que promueve la paz a todos los niveles con el terrorismo yihadista.

Si bien varios estudios han tratado e investigado la contribución de las mujeres musulmanas en varios campos de la sociedad, como la jurisprudencia, la educación o la literatura, hay pocas fuentes en las que encontremos a la mujer ligada al campo de batalla.

2. La mujer en las primeras épocas del islam

Alguno de los ámbitos a través de los que la mujer participaba activamente en las guerras de la primera época del islam eran la medicina y la enfermería. Su figura mayoritariamente se relaciona con la atención que prestaban a los heridos musulmanes durante las guerras que se producían entre tribus y clanes, cuando caían heridos en el campo de batalla. Wijdan afirma:

> Desde los primeros días del islam, las mujeres participaban en la guerra y el comercio (*Jadiya*[3], la primera esposa del Profeta, fue una comerciante para quien trabajaba Muhammad antes de tener la revelación), ejercieron la enfermería y la medicina, y enseñaron en privado en las mezquitas (Wijdan, 2007, p. 65).

Estas enfermeras marchaban con los hombres durante las batallas llevando recipientes de agua y elementos para curar las heridas (vendas) y tratar las fracturas de huesos (material para realizar yesos). Ellas penetraban entre los soldados atendiendo las urgencias y tratando a los heridos caídos en combate, e incluso algunas llegaban a participar en la lucha (Garriga, 2010). Este es el caso de *Aisha*[4], una de las mujeres de Muhammad, de la que se sabe que combatió al lado del Profeta y también des-

pués de su muerte. Contribuyó activamente en el crecimiento, desarrollo y descripción del islam. Una de las batallas por las que pasó a la historia fue la batalla llamada "del Camello"[5] (librada en el año 656 d. C. entre el cuarto Califa ortodoxo *Alí*[6] y la viuda del Profeta Muhammad).

Pese a la importancia que vemos que tuvo la mujer en las guerras en los primeros tiempos del islam, no es frecuente encontrarlas actuando como terroristas en la actualidad. Por ello, no es de extrañar que la literatura jurídica musulmana clásica contenga muy poco material en relación con la cuestión de las mujeres que participan en la yihad bélica. Sin embargo, el cambio de actitudes de las mujeres en el mundo musulmán y el surgimiento de un *feminismo islámico* ha convertido la cuestión en algo mucho más actual.

3. El rol de la mujer en los grupos terroristas de etiología yihadista

En la actualidad, la radicalización violenta y los detenidos por delitos relacionados con el terrorismo de etiología yihadista han aumentado de manera exponencial. En Europa, sin ir más lejos, aumentaron de los 216 casos en 2013, a los 705 casos en el 2017 (Europol, 2018). En Occidente, el terrorismo de etiología yihadista mantiene la labor de captación y reclutamiento de nuevos miembros de manera continuada, desde su aparición hasta nuestros días. A diferencia de Al Qaeda, el ISIS ha sabido adaptarse a la sociedad actual y ajustar los métodos de captación occidentales. Las redes sociales son el espacio utilizado por los reclutadores para localizar a nuevos adeptos y

convencerles de formar parte del nuevo "Estado" (Garriga, 2015).

Después de examinar las fuentes clásicas, el Dr. Muhammad Khayr Haykal (autor de *Luchando para establecer el Estado Islámico*) llega a las siguientes conclusiones en cuanto a la participación o no de las mujeres en el yihad (2013):

> El número de mujeres que se unieron a los combatientes masculinos era pequeño, su propósito no era cumplir toda obligación del yihad por parte de ellos, realizando una función auxiliar. El número de veces que las mujeres en realidad llevaban armas y lucharon junto a los hombres era muy limitado. Según las fuentes jurídicas, si la necesidad del yihad incumbe a toda la comunidad musulmana, las mujeres tienen la opción de lucha. Pero más aún dicen que incluso en circunstancias extremas las mujeres que luchan sigue siendo para ellas una opción, no una obligación.

Según los estudios realizados sobre el género del terrorista antes de la aparición de ISIS[7], la mujer aparece en un porcentaje mucho más bajo que el hombre. En España, por ejemplo, en las actividades relacionadas con el terrorismo yihadista, eran en su totalidad los hombres los que llevaban a cabo los ataques. Si lo ampliamos a Europa, el porcentaje aumentaba a un 4 % de presencia femenina en los atentados, y solo aplicaba para el Reino Unido.

Tabla 1. Condenados por actividades relacionadas con el terrorismo yihadista o muertos en acto de terrorismo suicida en España entre 1996-2012 y en el Reino Unido entre 1999-2009 según su sexo (en %)

Sexo	España 1996-2009	Reino Unido 1999-2009
Varón	100 %	96 %
Mujer	0 %	4 %
Total de casos	84	124

Desde su aparición, Al Qaeda ha mantenido el papel de la mujer en la yihad de una manera más o menos estable, ajustándose a los textos sagrados. Para el grupo terrorista, el papel de la mujer yihadista es la de acompañar a los hombres en el ca-

mino del yihad ofensivo, con todos los sacrificios que esto ocasiona, como el abandono del país natal, amigos, familia, etc., y centrarse en mantener unida y cohesionada la *umma*[8] (Garriga, 2015).

Se anima a las mujeres a adoptar una posición activa en la lucha, pero focalizándola hacia labores de apoyo más que de lucha activa. Esto implica dedicarse a la educación de sus niños, orientándola a seguir la senda de Dios y el amor por la yihad, ayudar a las familias de los combatientes en la guerra que se encuentren desplazadas en su zona y ayudar económicamente a los muyahidines[9] que acaben presos (Garriga, 2015). Estas actividades de la mujer quedaban reflejadas en una carta escrita por Umayma al-Zawahiri (esposa de Ayman al-Zawahiri, líder de Al Qaeda) descrita por García-Calvo (2015): "La mujer se debe a la protección del muyahidín, su hogar y sus secretos, contribuyendo a la buena educación de los hijos."

Por otro lado, Al-Takruri (Cook, 2005) cita seis *fatwas*[10] que permiten a las mujeres participar en las operaciones de martirio: una de Yusuf al-Qaradawi (la famosa personalidad de la radio y televisión), tres de profesores de la Universidad de al-Azhar en Egipto, otra de Faysal al-Mawlawi del Consejo Europeo para la Investigación y la opinión legal (con sede en Dublín) y finalmente una de Nizar 'Abd al-Qadir Riyyan, de la Universidad Islámica de Gaza (Palestina).

El grupo terrorista ISIS, por el contrario, admite mujeres en su organización. El porcentaje de mujeres occidentales que han viajado a Siria e Iraq para alistarse a sus filas es mucho más alto que el de las que movilizaba Al Qaeda en sus primeros tiempos y, pese a la importancia de la mujer en los grupos terroristas de

corte yihadista en funciones de reclutamiento, al cuidado del muyahidín, brigadas de control del cumplimiento de las normas (Al Khansaa y Um ar Rayyan[11]), procreación, entre otras, no era muy frecuente encontrarlas actuando directamente en células terroristas o como terroristas individuales. En este aspecto, y debido a que la radicalización violenta, según Pearson y Winterbotham (2017), difiere entre mujeres y hombres, el Center for the Prevention of Radicalization Leading to Violence (2016) advirtió de la necesidad de conocer todas las formas de radicalización femenina, las funciones y posiciones que ocupan dentro de la organización terrorista. Todo ello desde una perspectiva de género, para así poder prevenir y combatir más adecuadamente cada una de sus formas, ya sea en infantes, hombres o mujeres.

En la actualidad, se inicia un cambio de tendencia y el rol femenino empieza a potencializarse (Osborne, 2017). Es posible que en futuros escenarios terroristas la mujer constituya una parte activa de una célula. Por ello, no es de extrañar que la literatura jurídica islámica clásica y las fuentes bibliográficas en general contengan muy poco material relacionado con la cuestión de las mujeres que participan en la yihad. Sin embargo, el cambio de actitudes de las mujeres en el mundo islámico y el surgimiento de un feminismo islámico ha convertido la cuestión en algo mucho más actual.

4. Radicalización y motivos de captación

Los atentados ocurridos en el sureste de Londres de un militar, el de La Défense en París e, incluso, el de los atentados en las mezquitas de Nueva Zelanda durante un viernes en la hora

del rezo, día sagrado de los musulmanes, han hecho frecuentes las expresiones lobo solitario y terrorista individual en los medios de comunicación. A todos nos deja estupefactos el hecho de que un solo individuo sea capaz de poner en alerta a los cuerpos de seguridad de un país y consiga, en ocasiones, sembrar el terror en toda una sociedad.

Ese miedo a lo desconocido, esa paranoia hacia un peligro inminente hace que se generen fácilmente diferentes teorías por parte de la ciudadanía, muchas veces muy lejos de la realidad. Pero cierto es que la integración del terrorista individual a la sociedad en la que reside, su estilo de vida, sus amigos, su trabajo de lo más normalizado, etc. hacen que su detección no sea tarea fácil. Sin duda, hoy uno de los métodos más efectivos que tenemos para descubrir a un terrorista individual y poder prevenir su acción es conocer su perfil criminológico.

Me parece pertinente aclarar el concepto de "terrorista individual", ya que, a veces, influenciados por los medios de comunicación masiva, nos lleva a confusión: no todo asesino individual es un lobo solitario. Es importante hablar con precisión y realizar una correcta clasificación. Por ello, me gustaría, antes de continuar con el perfil criminológico del terrorista individual, describir las diferencias de este con las del lobo solitario.

Tabla 2. Diferencias entre lobo solitario y terrorista individual (Garriga, 2015)

Lobo solitario	Terrorista individual
• Actúa siempre en solitario.	• Presenta la posibilidad de actuar en pequeños grupos.
• No pertenece a grupo terrorista.	• Pertenece a grupo terrorista.
• Actúa sin influencia de un líder.	
• Emplea tácticas y métodos diseñados y dirigidos por el propio individuo.	• Tiene un líder detrás que influye.
• Actúa sin orden ni dirección externa.	• Suele haber otra persona que dirige su atentado.

Otros autores diferencian tres tipos:

- Dirigidos: forman parte de las células terroristas complejas, suelen estar integradas en su mayoría por retornados y se apoyan en radicales asentados en el propio país.
- Incitados: mantienen comunicación con los miembros de la organización, pero nunca se han desplazado a ningún territorio en conflicto.
- Inspirados: consumen propaganda terrorista y, aunque no reciben ninguna instrucción ni financiación para atentar, pueden hacerlo en cualquier momento.

Otra de las clasificaciones entre estos terroristas es la que realiza Boumnina (2019):

- Radicales sensacionalistas: se identifican con el salafismo[12] como interpretación de lo correcto, consumen vídeos y audios salafistas, suelen emplear un discurso victimista y de conspiración de Occidente sobre el islam, son agresivos verbalmente y realizan actos y decisiones imprudentes y, por último, es habitual que su conocimiento sobre esta religión no sea muy bueno.
- Radicales fundamentalistas: tienen un buen conocimiento del islam, consumen libros doctrinales que explican conceptos salafistas, son más tranquilos y prudentes, razonables y coherentes, carismáticos y con una sólida autoestima.

Hoy en día, es muy difícil poder realizar un perfil exacto del terrorista yihadista debido a que han sufrido una evolución continua. Ya no solo en cuanto al perfil vulnerable a ser radica-

lizado, sino también por los medios de captación y la manera de atentar.

Por otro lado, cada lugar tiene sus características en cuanto a los perfiles buscados por los reclutadores. No tendremos un mismo perfil en España que en un país árabe, incluso pueden aparecer diferencias entre países europeos. Sin embargo, es posible hablar de indicadores de vulnerabilidad que en la actualidad son buscados por los reclutadores para escoger a la víctima de radicalización.

Si nos referimos a los *motivos* que pueden llevar a una mujer a acercarse al discurso radical de etiología yihadista, podemos encontramos una variedad de ellos, muchos de los cuales son provocados por la dificultad de estas mujeres de convivir en Occidente.

Por un lado, encontramos la rabia que sienten muchas de ellas, musulmanas de primera y segunda generación, frente a los ataques (o el silencio frente a estos) de los países occidentales, ya sea de manera militar, cultural o social, contra la comunidad de creyentes del islam. Su sentimiento de discriminación en Occidente por ser musulmana, los prejuicios sobre su religión, su manera de pensar, actuar, vestir, etc. las lleva a deducir que la sociedad occidental donde viven no las entiende, las excluye y las segrega por sus creencias, lo que finalmente las reafirma en ellas (Garriga, 2015).

Otro factor es el enamoramiento virtual. Muchas de ellas, sobre todo las chicas más jóvenes, son captadas a través de reclutadores, especializados en vender sus propuestas a través de las redes sociales, que les dan motivos para confiar en ellos ciegamente y dejarlo todo para ir a su lado. Entre estas proposi-

ciones, está la de un marido, una casa y una retribución económica mensual (Garriga, 2015). Un factor relacionado sería el caso de que su marido o pareja ya forme parte del grupo terrorista y la reclame desde allí.

Varios analistas van más allá en busca de otras motivaciones capaces de movilizar a una chica para semejante viaje. Un primer motivo que proponen es que las jóvenes quieren emprender la misma senda que aquellas mujeres que siguieron en la hégira al profeta Muhammad cuando abandonó La Meca[13], ciudad de apóstatas, para marchar a la ciudad de los creyentes, la actual Medina[14]. Aspiran a producir la misma fascinación casi sagrada que adquirieron las mujeres que siguieron desde el principio al Profeta en esta migración, como su esposa Jadiya, quieren llegar a ser admiradas por sus actos dentro del islam (Salazar, 2016).

Otro de los motivos que se analizan, y que es uno de los más torticeros que utiliza ISIS para convencer a las jóvenes, es el de la libertad de elección por parte de la mujer para decidir por ella misma realizar este viaje, desafiando y rompiendo las relaciones de parentesco que tiene en Occidente, relaciones de protección con padres y hermanos y de seguridad con otros familiares y amigos. Un acto de asunción de responsabilidades de manera autónoma.

Ninguna de estas promesas es nueva, grupos como Al Qaeda llevan mucho tiempo prometiendo esa redención y liberación de sus nuevos afines, pero ISIS ha añadido un elemento nuevo, son las mismas mujeres las que promueven y fomentan entre las otras mujeres estas ideas de redención y liberación (Salazar, 2016).

Para Rafiq y Malik (2015), los motivos de la radicalización en la mujer se acotan a cuatro posibles causas:

- Emancipación: una de las características de los mensajes dirigidos por ISIS a las mujeres es la promesa constante de emancipación, incluso se encuentra presente en mensajes oficiales de la organización terrorista. Al fin y al cabo, ISIS no es tanto una organización militar, sino que más bien se presenta como un movimiento insurgente motivado por la idea de construir una utopía. Las *muharijat*[15] de estos grupos terroristas se sienten emancipadas si se comprometen con la ideología creyendo poder vivir en libertad y sin opresión (Shams, 2015). Desde este punto de vista, la migración de una mujer al califato es la expresión de demostrar que ellas son iguales a los hombres.
- Liberación: aparece también en la propaganda que ISIS dirige a las mujeres, en la que se promete que al unirse a la organización podrán poner fin a todas las injusticias. Recordemos que una de las narrativas más usadas por ISIS es la de que las mujeres se sienten oprimidas en Occidente.
- Participación: las mujeres que acceden a formar parte de ISIS creen que al emprender el viaje no entrarán en una vida de pasividad, de ahí la llamada de algunos líderes como Abu Bakr al-Baghdadi en medios públicos como *Al-Hayat*, pidiendo públicamente que se unan reclutas no militarizados a sus filas (Abu Bakr al-Baghdadi, 2014).

Devoción: quizá uno de los más importantes motivos, el mandato divino. Las *muharijat* creen que serán recompensadas,

lo cual es fundamental para aliviar el sufrimiento y soportar los sacrificios por los que tendrán que pasar en el califato.

5. Radicalización de la mujer en España

Respecto a los perfiles de mujeres en España, según García-Calvo (2017), durante las detenciones entre los años 2013 y 2016 relacionadas con el terrorismo de etiología yihadista, un 16,9 % fueron mujeres con una media de edad de 24 años. El 73,3 % de ellas comprendían la edad de 19 a 28 años, siendo este el rango de edad más destacado. De un modo más desglosado, el 47,9 % de las mujeres tenían de 19 a 23 años y un 26,2 %, entre 24 y 28 años. Otros datos de interés es que entre los 14 a 18 años hay un 13 % de mujeres que fueron detenidas y entre ellas había una menor de 14 años. También constan detenciones a mujeres que superan los 44 años (8,6 %), la más adulta de 52 años. Solamente un 4,3 % tenían entre 29 y 33 años.

Las nacionalidades más destacadas entre ellas son la española y la marroquí. Un dato destacado es el estado civil, ya que el 45 % de estas mujeres estaban solteras, un 25 % casadas, un 10 % separadas o en unión de hecho, y otro 10 % viudas.

La misma autora señala que el 65,2 % de ellas eran residentes del territorio nacional y de segundas generaciones de Melilla y Ceuta. Otro 34,8 % son de nacionalidad marroquí, y el 39,1 %, nacidas en Marruecos. Por otro lado, el 13 % eran mujeres conversas, sin ascendencia familiar, cultural o religiosa de esa naturaleza. Además, el 87,5 % de las mujeres poseían estudios secundarios y un 6,3 %, de estudios superiores. En el momento de su detención, el 26,5 % de las mujeres estaban cursando estudios. El 33,3 % estaban en paro, y las que trabajaban estaban ge-

neralmente en el sector de servicios. A diferencia de los hombres, ninguna de estas mujeres tenía antecedentes penales. Las detenciones e investigaciones de estas mujeres se ubican en Cataluña, Valencia y Andalucía, siendo estos lugares focos de interés. Otros puntos geográficos que deben ser relevantes son Ceuta y Melilla.

Todo lo anterior guarda una relación directa con la estrategia de las organizaciones terroristas en captar y radicalizar a mujeres jóvenes de edades fértiles para que se establezcan en los territorios ocupados, contraigan matrimonio y construyan su familia allí. Además, responde a cuestiones de vulnerabilidad, ya que son mujeres en una etapa donde aún están gestando su identidad y se encuentran en un proceso de formación.

Según otros estudios realizados con mujeres detenidas relacionadas con terrorismo de corte yihadista en España (Trespaderne y Garriga, 2018b), la mayor parte de las mujeres radicalizadas se mantienen en el intervalo de edad de los 19 a 25 años, en su mayoría solteras y sin hijos, de segundas y terceras generaciones. Casi la mitad de las mujeres realizan funciones de reclutamiento y la otra mitad mostraban una participación activa en la organización terrorista o estaban siendo preparadas para un futuro desplazamiento a zonas de conflicto.

Analizando los resultados de este estudio, podemos confirmar la existencia de cambios en los rasgos físicos y conductuales de las mujeres investigadas en España por radicalización violenta de etiología yihadista durante su proceso de transformación en comparación a los indicadores obtenidos por Garriga (2015).

Tabla 3. Presencia de signos de radicalización en las mujeres investigadas por terrorismo de etiología yihadista en España

	Frecuencia	Porcentaje
Presencia de cambios	14	66,70 %
Ausencia de cambios	7	33,30 %
Total	21	100 %

Mediante las entrevistas a familiares y amigos directos de las investigadas, se hace evidente la presencia de tales cambios claramente visibles para la gente que tenían una relación habitual con ellas o las conocía con anterioridad.

En cuanto a los cambios obtenidos en el estudio, en su mayoría empleaban niqabs[16], lo que demuestra una evolución en el uso del velo según su nivel de radicalización: de hiyab[17] a niqab y, posteriormente, de niqab a burka[18].

Además, se podían observar otros cambios de apariencia física, como la falta de uso de adornos, joyas y accesorios femeninos, ausencia de tatuajes visibles, retirada del uso de colonias con alcohol y eliminación de cualquier símbolo cristiano. De igual modo, pueden apreciarse otras alteraciones en el comportamiento individual como la intensificación de la práctica religiosa, el estricto horario de rezo, el uso acrecentado de retórica religiosa y política, cambios de trabajo, alteraciones en sus relaciones familiares, retraimiento y polarización social, exposición selectiva a medios de comunicación, entre otros. Se añaden también otros comportamientos colectivos como el intercambio o consumo de propaganda, nuevas interacciones con grupos cerrados *online* y de mensajería instantánea, entre otros.

Cabe destacar que la mayor parte de mujeres reclutadoras no poseían signos de radicalización externa, pero sí son apreciables en las mujeres vinculadas a un proceso de radicalización para unirse activamente a la organización terrorista.

También es importante valorar que casi la totalidad de las mujeres, sobre todo las de incorporación a la organización terrorista, presentaban estos cambios físicos y de comportamiento, apoyando la necesidad, cada vez más evidente, de formación social.

De igual modo, se confirma que existen diferencias entre los rasgos biopsicosociales de las mujeres investigadas en España que ejercían como reclutadoras o eran miembros activos en la organización terrorista. Esto nos aporta una herramienta fundamental en el seguimiento y control desde Occidente en las mujeres radicalizadas, ya tengan funciones de incorporación activa o de reclutamiento. Primero, el tipo de contranarrativa[19]

o narrativas alternativas para que no se unan a estas estructuras criminales, supuestamente idílicas, mediante la erosión, deslegitimación y desmitificación del discurso terrorista. Y segundo, cómo presentan características distintas, el modo de detección y seguimiento variará según sean reclutadoras o solo estén siendo reclutadas para la causa terrorista.

6. Conclusiones

El crecimiento de mujeres dentro de organizaciones terroristas supone una amenaza potencial al incorporarlas en la lucha activa, tanto las mujeres radicalizadas que regresan a países occidentales y las retornadas, como las mujeres desplazadas a otras zonas que luchan por la causa (Loken y Zelenz, 2018). Esto aumenta la probabilidad de tomar iniciativas propias y realizar ataques individuales o grupales en sociedades europeas, ya sean estos realizados por miembros de la organización terrorista o bien lobos solitarios.

Combatir esta problemática es responsabilidad de múltiples actores gubernamentales, institucionales y de la propia sociedad civil. Se requiere de un enfoque integral con medidas no solo militares, policiales y judiciales, sino también programas que aborden factores de riesgo personales, sociales y culturales (Peresin y Cervone, 2015).

Es importante seguir investigando este fenómeno desde una perspectiva de género para estudiar la radicalización violenta femenina. Para contrarrestar las narrativas terroristas, debe comprenderse antes los motivos de la radicalización violenta tanto en hombres como en mujeres. La educación y las narrativas alternativas deben ser dos enfoques fundamentales para

combatirlo, ya que existe el uso de una propaganda y promesas explícitas hacia estas para radicalizarlas.

Bibliografía

Al-Baghdadi, Abu Bakr (2014). A message to the mujahidin and the Muslim Ummah in the Month of Ramadan. Centro de medios Al-Hayat.

Boumnina, B. E. (2019). *Descifrando la mente del yihadista*. Barcelona: Fullcolor Printcolor.

Centre for the Prevention of Radicalization Leading to Violence (2016). *Womenand Violent Radicalization Research Report*. Québec: Conseil du statut de la femme.

Cook, D. (2005). Women fighting in Jihad? *Studies in Conflict and Terrorism*, *28*(5), 375-384, https://bit.ly/3aHMcTj.

Europol (2018). *Eropean Union Terrorism Situation and Trend Report (TE-SAT).* La Haya: European Union Agency for Law Enforcement Cooperation.

García-Calvo, C. (2015). El papel de las mujeres en la yihad global. *Revista de Occidente*, *406*, 35-48.

García-Calvo, C. (2017). "No hay vida sin yihad y no hay yihad sin hégira": la movilización yihadista de mujeres en España, 2014-2016. ARI n.º 33/2015, Real Instituto Elcano. Recuperado el 28 de abril de 2018 desde https://bit.ly/2UM7avm.

Garriga, D. (2015). *Yihad, ¿qué es?* Barcelona: Comanegra.

Garriga, D. (2010). *Del Bimaristán al hospital psiquiátrico: Historia de la enfermería y la salud mental en el islam.* ANESM.

Gómez, L. (2009). *Diccionario de Islam e Islamismo.* Madrid: Espasa Calpe, p. 412.

Khayr Haykal, M. (2013). *Al-Jihad wa'l Qital fi as-Siyasa ash-Shar'iyya*. Dar al-Bayariq, Beirut, Líbano.

Loken, M., y Zelenz, A. (2018). Explaining extremism: Western women in Daesh. *European Journal of International Security*, *3*(1), 45-68.

Osborne, A. (2017). *Gender Equality and radicalisation in the west Asia–North Africa Region*. Jordania: WANA Institute, Royal Scientific Society in Amman.

Pearson, E., y Winterbotham, E. (2017). Women, Gender and Daesh Radicalisation: A Milieu Approach. *The RUSI Journal, 162*(3), 60-72.

Rafiq, H., y Nikita, M. (2015). *Caliphettes: Women and the Appeal of Islamic State*. Quilliam Foundation.

Salazar, P. J. (2016). *Palabras armadas*. Barcelona: Anagrama.

Shams (2015). Women under the shade of khalifah. Diary of traveller, Thumblr. En Rafiq, H. y Malik, N. (2015). *Caliphettes: las mujeres, objetivo y sujeto de la llamada de DAESH*. Londres: Quilliam Foundation.

Trespaderne, A., y Garriga, D. (2018a). Captación terrorista. En X. Gordo (Coord.). *Criminología, criminalística e investigación.* México: Aula Siglo XXI.

Trespaderne, A., y Garriga, D. (2018b). *Perfiles y signos de radicalización de las mujeres radicalizadas por organizaciones terroristas de etiología yihadista en España. Behavior & Law Journal, 4*(1), 21-28.

Wijdan A. (2007). “Tópicos sobre las mujeres musulmanas en Occidente y en su propio mundo”. *Quaderns de la Mediterrània, 7*, p. 65.

---

1. Licenciado en Criminología en la Universidad de Barcelona (UB). Bachelor of Science in Nursing en la European University. Doctorando en la Universidad de Barcelona (UB). Máster Mundo Árabe e Islámico en la Universidad de Barcelona (UB), máster en Análisis y Prevención del Crimen en la Universidad Miguel Hernández de Elche (UMH), máster en Dirección de Recursos Humanos en la Universidad Oberta de Cataluña (UOC), especialista universitario en Terrorismo Yihadista: análisis, instrumentos y movimientos radicales en la Universidade Pablo Olavide de Sevilla (UPO). Proyecto Europeo Investigación “Risk Track”. Factores de riesgo de radicalización yihadista online. Comisión Europea (2016-2018). Proyecto Europeo Erasmus Prevención Radicalismo. Jóvenes para la convivencia y la no radicalización. Erasmus (2018). Autor de los libros: Del Bimaristán al Hospital psiquiátrico: Historia de la enfermería y la salud mental en el islam, ANESM, 2010; Las legiones de Satán: asesinos en serie en tierras del islam, Tyrannosaurus Books, 2014; Humillación y agonía: análisis conductual de las decapitaciones de Estado Islámico, Fundación Behavior&Law, 2015; Yihad. ¿Qué es?, Comanegra (2015). Correo electrónico: dgg030@gmail.com.↵
2. Entendemos por yihadismo a la corriente islamista que sostiene que la yihad bélica es un pilar del islam y el método de liberación de la umma. El yihadismo parte, en sus distintas formas, de una justificación doctrinal de la yihad y de una visión estratégica de su aplicación. Por ello, se pueden distinguir tres tipos y tiempos del yihadismo: el yihadismo revolucionario de la década de 1970, el yihadismo internacionalista, que despuntó hacia 1985, y el yihadismo global, que fraguó en 2001.↵
3. Jadiya bint Juwáylid (555-619) fue la primera esposa del profeta Muhammad. Era hija de Juwaylid ibn Asad y de Fátima bint Zaida, perteneciente al clan de los Banu Quraysh. Su importancia en el islam radica en su calidad de primera esposa del Profeta, y es considerada como la “madre del islam”. Se dedicaba al comercio y a los negocios. Muhammad entró a su servicio y viajó con sus caravanas antes de llegar a ser su marido. Fue la primera mujer que se convirtió al islam.↵
4. Aisha bint Abi Bakr (613-678) fue una de las esposas de Muhammad. Según los sunitas, Aisha tuvo un papel muy importante en la historia del islam, tanto durante la vida de Muhammad como después. Contribuyó en el crecimiento, desarrollo y descripción del islam involucrándose después de la muerte del Profeta en la propagación de su mensaje.↵
5. La batalla del Camello fue un combate librado el 4 de diciembre de 656 cerca de Basora entre el califa Ali y la viuda de Muhammad, Aisha, junto con los compañeros del Profeta.↵
6. Ali Ibn Abi Tálib (ca. 600-661), primo de Muhammad y después yerno suyo por su matrimonio con Fátima. Según la tradición, fue el primer varón que pronunció la profesión de fe o “shahada” y uno de los principales compañeros del Profeta. Es el cuarto califa ortodoxo (656-661) y el primer imam chií.↵
7. El grupo recibe diferentes denominaciones, pero todas estas siglas son sinónimos, ya sea por ser las siglas en inglés, español o árabe. ISIS: Islamic State of Irak and Shams/EIIL: Estado Islámico de Iraq y Levante/ ISIL: Islamic State of Irak and Levant/ DAESH: Dawla al-Islamiya fi al-ʻIraq wa al-Shams).↵
8. Umma o comunidad, y por antonomasia, la comunidad musulmana. Es un ideal que nutre la identidad comunitaria del grueso de los musulmanes, por encima de su diversidad social o cultural. Se trata de un concepto de matices múltiples, que a lo largo de la historia ha servido para referirse a distintas realidades y nociones de carácter comunitario.
   En origen, la umma era una realidad social, un conjunto de individuos unidos bien por lazos religiosos, bien por lazos políticos. En el Corán ambos significados se superponen e intercambian: es umma el pueblo al que Dios le asigna un enviado (rasul) en un tiempo histórico concreto (C2:128, 3:104, 10:47, 16:36); la variedad de ummas es voluntad divina (C 10:19, 2:213, 5:48, 11:118, 16:93, 42:8); y los musulmanes constituyen una “intercomunidad” (umma wasat C 2:143), una umma mediadora, a la que se le ha restituido el mensaje monoteísta primigenio, del que han de dar fe tanto ante Dios como ante sus semejantes (tauhid). Pero también la umma fue desde muy temprano una realidad jurídica (baia). ↵
9. Muyahidines, plural de muyahidín. Se dice de la persona que hace yihad. Calificativo honorífico a personajes de muy distinta laya en la historia islámica, pero que han tenido su celo común en la defensa del islam. En el siglo XX, varios movimientos nacionalistas y organizaciones islamistas han utilizado este término para legitimar islámicamente a sus militantes. ↵
10. Fatwa o fetua es la directriz emitida por un jurisconsulto o muftí (el que emite fetuas) a requerimiento de un segundo (llamado mustaftí) sobre un asunto concreto; no tiene carácter vincu-

lante. La fetua explica y aplica en un caso particular la doctrina genérica de la escuela jurídico-doctrinal (mádhab) a la que pertenece el muftí, pero no se basa en la interpretación libre (ichtihad) de este, sino que su parecer se apoya y halla justificación en la literatura de las autoridades. Las fetuas abarcan un espectro tan amplio como la propia sharía: afectan al orden social, religioso, moral y político, y es grande su importancia a la hora de introducir y autorizar las prácticas nuevas que se le van presentando a las sociedades islámicas. Se pueden distinguir tres tipos de fetuas: de carácter cotidiano (fruto de la consulta de un creyente a un muftí sobre cualquier cosa que le atañe personalmente), de carácter general (promulgadas por una autoridad religiosa de ámbito estatal para organizar algún aspecto de la vida social, política o económica) y, por último, de legitimación partidista (que respalda determinadas posiciones político-ideológicas en respuesta a una demanda sobre un caso concreto). ↵

11. Brigada femenina creada el 2 de febrero de 2014 con el propósito de salvaguardar el orden según la jurisprudencia islámica. ↵
12. El salafismo es una ideología internacionalista que propugna la instauración de un orden islámico universal que recupere las esencias del islam, hoy en día corrompidas. Es una depuración del ideario purista de la salafiya, sobre todo al socaire de doctrinas del wahabismo y de la situación política internacional a finales de la década de 1970. El salafismo actualiza la beligerancia de los primeros tiempos del islam por encima de consideraciones históricas o sociales.↵
13. Meca es la ciudad natal del Profeta Muhammad y lugar en el que se ubica la Caaba y su templo, llamado desde la época preislámica al-Háram (el santuario) y designado por el Profeta como la Casa de Dios (Bait Allah). La Meca es la ciudad sacra por excelencia, y al pronunciar su nombre el musulmán piadoso añade el epíteto "al-Mukarrama" (la Venerable); también se la conoce por su nombre coránico (C 6:92, 42:7), "Um' al-Qura" (la Madre de las Poblaciones). Junto con la ciudad de Medina, constituye lo que los musulmanes llaman "al-Haramáin" (los dos Lugares Santos). Acceder a ella está prohibido a los no musulmanes.↵
14. Medina es la ciudad en la que se refugió el profeta Muhammad en 622 (Hégira). El lugar donde se encuentra era conocido en la época preislámica como Yazrib. Estaba poblada por judíos y por politeístas árabes enfrentados entre sí, y con ellos pactó Muhammad un acuerdo de acogida (*baia*) para la joven comunidad musulmana. Desde ese momento (año 622), Medina se convirtió en la capital política de la umma hasta que en el año 661 los omeyas trasladaron tal capitalidad a Damasco.↵
15. Muharijat hace referencia al plural de muhajira, mujer migrante.↵
16. Niqab es el velo que cubre el rostro de la mujer y que suele dejar al descubierto solo los ojos. Es un término árabe que también se usa en Irán, pero no en otras regiones. Según los lugares, sufre variaciones. En Argelia, es un triangulo de tejido, a menudo bordado, que cubre la nariz y la boca y se anuda a la nuca. En la península arábiga, se denomina "niqab" a un manto negro que cubre todo el cuerpo de la mujer y tiene un orificio a la altura de los ojos. Aunque el uso del niqab se hallaba en retroceso a mediados del siglo XX, desde los años ochenta comenzó a popularizarse entre jóvenes universitarias de clase media y baja de la mano del proselitismo de grupos islamistas neowahabíes. ↵
17. Hiyab se refiere tanto a la prenda en sí misma, una toca propia de las mujeres musulmanas, como a la costumbre de usarla. Es un vocablo genérico, pues el tamaño, color y colocación del hiyab o las condiciones en que se usa dependen tanto de costumbres locales como de la intención de quien lo lleva.↵
18. Burka es el atavio tradicional que según las épocas y lugares designa distintas realidades materiales, con el común denominador de encubrir la identidad. En las repúblicas centroasiáticas y caucásicas, es una prenda a modo de capa utilizada sobre todo por los varones. Entre las tribus afganas, es una túnica que cubre el cuerpo de la mujer, incluido el rostro, y dispone de una rejilla a la altura de los ojos. En los estados del golfo Pérsico, es una especie de máscara que complementa a la abaya de las mujeres. El término presenta oscilaciones de género en su uso en español. A pesar de que en persa y en árabe es masculino, parece recomendable su regularización en femenino. ↵
19. Las contranarrativas son relatos que pretenden erosionar la legitimidad de narrativas extremistas de carácter violento trasladando el conflicto al terreno de las ideas. La contranarrativa exige que previamente exista una narrativa violenta que propugne la consecución de un objetivo mediante el uso de la violencia.↵

Ajedrez geopolítico de Medio Oriente

La puja de poder entre Irán y Arabia Saudita

Fernando Laborde[1] y Agustín Claret[2]

Palabras clave: geopolítica, Medio Oriente, Irán, Arabia Saudita, islamismo.

1. Introducción

El lugar que los imperios modernos y las potencias contemporáneas le asignaron históricamente a Medio Oriente en el diseño de sus políticas de poder es innegable y al mismo tiempo entendible. Más que en cualquier otra región del mundo, la disputa por el poder no solo se da en el plano territorial, sino fundamentalmente en el plano de lo simbólico y de las identidades. La "guerra fría" regional en la que actualmente están envueltos la República Islámica de Irán y el Reino de Arabia Saudita es un claro ejemplo de eso.

La región está atravesada por disputas que exceden las fronteras nacionales y que involucra una sobreposición de identidades etarias y religiosas mucho más antiguas y poderosas. Esto deriva en que los conflictos sean sumamente complejos y que estén determinados por un gran número de variables. Por una cuestión de extensión, en este artículo nos concentraremos

solo en el conflicto que enfrenta a la República Islámica de Irán y al Reino de Arabia Saudita, y que tiene su epicentro geográfico en el golfo Pérsico. Como ya dijimos, la disputa entre estas dos potencias regionales no solo se da en el plano geopolítico y territorial, sino también en el plano simbólico, particularmente en lo que se refiere al control de las poblaciones que adhieren a distintas ramas del islam, el cual es considerado un actor fundamental en los procesos sociopolíticos de Medio Oriente.

Adicionalmente, veremos que la intensidad del enfrentamiento entre estos dos países está relacionada al juego de alianzas que estos supieron construir no solo con las grandes potencias, sino también con una infinidad de grupos que operan en distintos niveles y con diferentes recursos. Entender cómo funcionan las alianzas de Irán y Arabia Saudita con estos actores es fundamental para la comprensión de los ciclos de tensión y distención en toda la región.

2. Orientalismo del siglo XXI

Hace cincuenta años atrás, el intelectual palestino-estadounidense Edward Said hacía un análisis crítico en su libro *Orientalismo* [3]sobre cómo Occidente en los últimos siglos, atendiendo a sus propios intereses, construyó una idea imparcial de lo que describió como Oriente. Said describe cómo la hegemonía de una Europa cristiana y expansionista que extendía sus dominios cada vez más hacia el sur y el este contribuyó a que estas percepciones construidas por una mezcla de observación, imaginación, subjetividad, e intereses de académicos, políticos y aventureros europeos se institucionalizaran en distintos ámbitos de poder y, con el tiempo, se convirtieran en "verdades"

ampliamente aceptadas y difíciles de refutar, tanto en el mundo académico como en círculos políticos y sociedades occidentales en general. La institucionalización del orientalismo, sistematización de esa práctica, permitió legitimar el dominio europeo no solo en el plano militar, sino también en el simbólico. En prácticamente todas las dimensiones del orientalismo, se parte de un plano moral de superioridad europea para abordar las costumbres, los procesos políticos, la religión, e incluso la historia de los pueblos que habitan desde el actual Marruecos hasta Filipinas. En términos criollos, apelando a Domingo Sarmiento, se utiliza una lógica de "civilización y barbarie" a la hora de describir las sociedades que habitan estas regiones, alimentada por corrientes de pensamiento como el positivismo, en el cual se apoyará el cónsul general británico en Egipto Lord Cromer para afirmar que existen razas gobernantes y razas sometidas, intentando darle cierta legitimidad a la política británica expansionista de ultramar. Increíblemente, en sus definiciones incluía a los turcomanos dentro de razas gobernantes y al mismo tiempo excluía a los árabes, presumiblemente basándose en la distribución de poder en el Medio Oriente del siglo XIX.

Los europeos entendieron perfectamente el valor estratégico y simbólico del Medio Oriente, una región que tuvo mucho que ver con la construcción de una identidad occidental cristiana. Un ejemplo de eso es el innegable interés demostrado por gobernantes como Napoleón en el legado de la civilización egipcia, y el interés en general de las potencias europeas por consolidar su hegemonía en esta región clave del desarrollo de la civilización occidental. Luego de la disolución del Imperio oto-

mano como consecuencia de la Primera Guerra Mundial, el orientalismo habilitó un marco de legitimización para que el Reino Unido y Francia se convirtieran en regentes de gran parte de los exdominios otomanos en el Levante y Mesopotamia, donde actualmente encontramos a Siria, Líbano, Palestina, Jordania, Israel e Iraq.

Sin embargo, en paralelo a este proceso de colonización de corta duración disfrazado con el nombre de Mandatos, se da un proceso de construcción de identidades nacionales en torno a los nuevos territorios y Estados surgidos después de la Primera Guerra Mundial, y que obtendrían su plena independencia luego de la Segunda. En forma simultánea, el mundo sería testigo también del surgimiento del nacionalismo árabe, que entre los años 40 y 80 del siglo XX traspasaría las fronteras de los Estados árabes para sobreponerse a las identidades nacionales. Asimismo, dado el reciente surgimiento de muchos de estos Estados, no es para nada extraño percibir, por ejemplo, cómo algunos de los Estados de la península arábiga aún se encuentran en pleno proceso de construcción de una identidad nacional, así como otros atraviesan un proceso de desintegración de ella, como el caso de Iraq.

Es importante tener en cuenta que en gran parte de Medio Oriente, a excepción de Israel, las identidades nacionales se sobreponen con un sinfín de otro tipo de identidades relacionadas a la religión, pertenencia tribal, cultura, etnia y demás factores. Esto provocará que en la práctica las fronteras entre Estados sean borrosas, especialmente en momentos donde la autoridad estatal se encuentra debilitada, como en el caso de la guerra civil del Líbano entre los años 1975 y 1990.

Volviendo al orientalismo como "guía de Occidente para pensar el Oriente", a pesar del surgimiento de nuevos Estados soberanos que lograron organizarse y conseguir el reconocimiento de la comunidad internacional como iguales, y que lograron construir una identidad sólida basada en la historia escrita por ellos mismos, en muchos ámbitos occidentales, e incluso en el propio "Oriente", aún predominan ciertas ideas y máximas institucionalizadas por el orientalismo *aggiornadas* a nuestros tiempos. Estas percepciones convertidas en "verdades" gracias a la repetición durante cientos de años son utilizadas por actores poderosos para legitimar la intervención en los asuntos internos y regionales del Medio Oriente, tratando de imponer una agenda basada en sus propios intereses. Es decir, la utilización de estas "verdades" construidas falazmente a partir de la institucionalización del orientalismo sirve como una base argumentativa para conseguir el aval de las sociedades y los sectores políticos responsables por la toma de decisiones. Uno de los casos más visibles al respecto es la invasión norteamericana a Iraq en el año 2003. El proceso de legitimización de esta ante la sociedad norteamericana fue gradual y utilizó tanto argumentos referidos a la seguridad, como argumentos acerca de la posesión jamás comprobada de armas de destrucción masiva por parte del régimen iraquí y argumentos morales referidos a la incapacidad de establecer regímenes democráticos por parte de los países árabes, por lo cual era esencial que Occidente operara de guía para llevar a cabo esta tarea.

Considerando esto, es inevitable estudiar cualquier conflicto en la región sin antes tener que lidiar con el sistema de ideas establecido por el orientalismo. Por eso, a la hora de analizar la

relación conflictiva entre Arabia Saudita e Irán, es importante tener en cuenta en qué medida nuestro abordaje está siendo afectado por el orientalismo, y a partir de ello realizar los ajustes necesarios para entender las verdaderas raíces y derivaciones de este conflicto.

3. Islamización del Medio Oriente

En la década de 1970, el secularismo político comenzó a perder el monopolio de la autoridad en los países árabes, Irán y, más recientemente, incluso en Israel y en Turquía. Este proceso favoreció a movimientos de corte religioso con fuerte presencia en las bases sociales, y permitió que estos tuvieran cada vez mayor influencia en la política. El proceso de islamización de las sociedades en Medio Oriente, salvando Israel, se da como consecuencia de sucesivos fracasos militares y económicos por parte de Gobiernos árabes seculares, así como también por el fracaso del proyecto nacionalista árabe. En el caso de Irán, se pone en marcha con los movimientos antimonárquicos desatados contra el Sha Reza Phalevi a finales de la década de 1970 debido a los altos niveles de corrupción y represión.

Si bien la islamización de las sociedades habilitará el acceso al Gobierno a movimientos religiosos solo en Irán y en la Franja de Gaza –con el ascenso al poder de Hamas a través de elecciones democráticas en el año 2005–, en el resto de los países los resurgidos movimientos religiosos con amplias bases sociales van a tener el acceso restringido a los sectores de gobierno. De esta manera, ejercerán el poder de abajo hacia arriba, controlando cada vez más las calles y presionando a los Gobiernos seculares para imponer sus agendas. La respuesta de la mayoría

de estos Gobiernos seculares fue el fortalecimiento del aparato de seguridad, como lo hizo Saddam Hussein en Iraq o Hosni Mubarak en Egipto. El verdadero activo de estos grupos no es el control del gobierno, sino de la comunidad musulmana de piadosos, o devotos del islam. A pesar del fortalecimiento del aparato represivo de los Gobiernos seculares, vamos a apreciar cómo grupos como los Hermanos Musulmanes en Egipto reaparecieron nuevamente en la escena social, quienes llegaron a su punto máximo en el año 2012, cuando lograron imponer a su candidato Mohamed Morsi en las primeras elecciones presidenciales democráticas de Egipto. También se puede percibir en el caso del surgimiento de Hezbolá en Líbano, producto de la guerra civil y la desprotección de las comunidades chiíes en este país.

Sin embargo, es muy importante tener en cuenta que estos movimientos que apelan a la voluntad de Dios muchas veces tienen un fuerte carácter nacionalista y étnico que se fusiona con distintas ramas del islam para forjar identidades bien marcadas, como por ejemplo el Hamas palestino.

Cuando alguno de estos movimientos se encuentra obstaculizado para imponer sus agendas en el plano político, es común que acudan a la violencia. Este accionar puede generar que algunos segmentos de consumidores de información, ayudados por intereses mediáticos, asocien parte del sistema de valores de estos grupos minoritarios con prácticamente todo del islam. A partir de esta asociación, nuevamente se da un proceso de construcción de lo que muchos erróneamente consideran lo que es el islam, justamente asociándolo al accionar violento de estos grupos minoritarios. De esta manera, asistimos a lo que

tranquilamente podría llamarse un "orientalismo del siglo XXI", que incluye el condimento xenófobo. Estas percepciones también revivirán el altruismo occidental, autopercibiéndose como garante de la libertad y la democracia, dos lanzas que le permitirá ingresar en la región con la autoridad moral que los ciudadanos de Occidente exigen.

En el caso de la República Islámica de Irán, los Ayatolás se impusieron por sobre el resto de los actores del movimiento antimonárquico que, derivado en movimiento revolucionario, derrocó al Sha en el año 1979, lo que habilitó el reemplazo de un Gobierno monárquico secular por un Gobierno basado en las leyes islámicas. Es decir, en el caso de Irán, el proceso de islamización se llevó a fondo, permeando en todas las capas de la sociedad iraní, incluyendo el control del gobierno.

A diferencia de Irán, en el Reino de Arabia Saudita gobierna la monarquía fundadora del reino y unificadora de la península. El poder de la familia Saud reside en dos pilares fundamentales: los recursos económicos y su alianza con el clero wahabita. Esta última es lo que le permite al monarca poseer el control de las calles y de la sociedad en general. El costo que debe pagar es el cumplimiento de un estricto islam, tanto por parte de la clase gobernante como de sus súbditos. Esto le traerá más de un dolor de cabeza con su principal socio internacional, Estados Unidos.

Una característica en común que tendrán estos dos regímenes es que ambos apelan a los marcos legales y costumbres de la corriente del islam que practican para fundamentar su legitimidad como líderes de Estado.

Esta afirmación nos lleva a la pregunta: ¿a través de qué comunidad musulmana Arabia Saudita e Irán pretenden extender su poder en la región? Es decir, ¿a qué base social y religiosa apelan ambos países para lograr dicho cometido? Para contestar esta pregunta, es importante entender primero cómo está conformada la umma, o comunidad de creyentes del Islam.

4. Chiíes y suníes: mucho más que diferentes interpretaciones del islam

Apelar exclusivamente a las diferencias de interpretación del islam por parte de las corrientes chií y suní para explicar los actuales conflictos al interior de la umma sería un error. Los conflictos entre ambas comunidades fueron forjados a lo largo de los siglos, y, si bien tienen sus raíces en la puja de poder derivada de la muerte del Profeta y la disputa por su línea sucesoria, tomarán dimensiones que se extienden más allá de las distintas formas de practicar el islam.

La muerte del Profeta dio inicio a un proceso de apropiación y continuación de su legado al interior de sus filas. Por un lado, se encontraban aquellos que reconocían al yerno del Profeta, Alí Ibn Abi Talib, como legítimo sucesor, mientras que los suníes se inclinaron por darle su apoyo a Abu Bakr, suegro del Profeta y quien finalmente lograría el consenso de la comunidad para ser proclamado Califa, muy a pesar de los seguidores de Ali. Bakr fue sucedido por Umar y Uthman, quienes continuaron con su línea legalista intrínseca del islam suní, que es una abreviación para denominar a la "gente de tradición y consenso". Ambos fueron asesinados, y finalmente los sucedió Alí, quien también fue asesinado. Este último episodio generó una

división aún mayor de sus seguidores respecto al islam suní. Esta división que originalmente tenía que ver con la línea sucesoria del Profeta se convertiría en una disputa por interpretar su voluntad, particularmente en lo relativo a las virtudes que un líder de la comunidad islámica debía poseer para acceder a esa posición. Con el tiempo, cada una de estas corrientes desarrollaría su propia retórica, expondría argumentos e identificaría sus propios héroes, o mártires, para construir una identidad propia distinta a la de la otra rama.

Una de las grandes diferencias sobre la que se construyeron estas dos corrientes es que, mientras que la interpretación del islam por parte de los suníes se centró fundamentalmente en un sistema de leyes basadas en el Corán, los chiíes utilizaron como fuentes adicionales las prácticas del Profeta y el legado de los once imames que lo sucedieron, entre los cuales se encuentran Ali y Husayn, nieto del Profeta. Este último cumpliría un papel fundamental en la construcción épica del chiismo a partir de su martirio en la batalla de Kerbala, donde junto a un puñado de hombres se enfrentó contra el ejército del Califa. Desde entonces, el martirio como máximo acto de fe y sacrificio es una característica fundamental del chiismo. Tanto el martirio de Husayn como toda la épica construida alrededor de él, así como también alrededor de Ali, dieron al chiismo una construcción heroica de su identidad plagada de sacrificios. Este proceso no encontró correlato alguno en el sunismo, que construiría su identidad en torno a las glorias del Califato Omeya y del Califato Abasí, cuyas expansiones estuvieron directamente relacionadas a la propagación del islam.

Asimismo, las diferencias iniciales entre estas ramas no solo se limitaron a quién debería suceder al Profeta, sino también a la autoridad y competencias de sus sucesores. Mientras que para los suníes el sucesor del Profeta debía cumplir el rol de líder de la comunidad islámica, sin necesariamente contar con las condiciones proféticas y la relación especial que el Profeta tenía con Dios –dado que el sunismo considera que el mensaje de Dios puede ser escuchado e interpretado por todos los creyentes–, el chiismo considera que la comunidad de creyentes necesita de guías espirituales de condición divina capaces de interpretar las verdades más profundas de la religión, invisibles al ojo del creyente ordinario. Es a partir de esta diferencia que la figura de los sucesores del Profeta, los *imames*, cobran particular relevancia para el chiismo. Asimismo, dada la altura espiritual de los *imames*, y posteriormente de los ulemas y ayatolás, el chiismo considera que estos deben ser los encargados de dirigir la comunidad no solo en el plano espiritual, sino también en todos los aspectos de la vida comunitaria, incluyendo las normas sociales y la política. A lo largo de la historia, se puede apreciar esta diferencia fundamental en la figura de los califas suníes, quienes siempre estuvieron más asociados a la figura de emperadores guerreros y guardianes de la tradición y el islam, más que a líderes espirituales. Esto tiene que ver con que los califas eran considerados sucesores del Profeta, pero sin gozar de su carácter divino, a diferencia de los *imames* chiíes, que se consideran subregentes de él y gozan de su herencia divina. Estas diferencias conllevan a que, como dijimos antes, en el islam suní el Califa, o líder de la comunidad, no necesariamente tenga que ser una persona religiosa, es decir, capaz de interpretar

los textos sagrados, a diferencia del universo chií, en el cual la figura del *imam* es equivalente a la de líder.

Estas diferencias fundamentales nos ayudan a entender la fuente de legitimidad tanto de la monarquía saudí como del régimen de los ayatolás iraníes. Según lo que describimos arriba, el líder de la comunidad de creyentes sunís, en este caso la monarquía saudí, no necesariamente tiene que poseer dotes divinas para gobernar, siempre y cuando cumpla su obligación de garantizar la aplicación del dogma religioso, que se encuentra a cargo de los clérigos wahabitas. Esta característica propia del sunismo nos permite comprender cómo en un país donde se practica el islam suní más ortodoxo, y donde este dictamina los comportamientos sociales, es posible que gobierne una monarquía no compuesta por líderes religiosos. Por otro lado, la relación directa entre liderazgo religioso y político que el chiismo asigna a los líderes de la comunidad de creyentes nos ayudará a entender la fuente de legitimidad del Ayatolá Jamenei en Irán. Por más que en ninguno de los dos casos estas autoridades sean incuestionables –basta con recordar que en Irán gobernó una monarquía secular hasta 1979–, ambos regímenes descansan en la legitimidad provista por distintas interpretaciones del islam.

En términos políticos, desde la creación del Islam hace trece siglos, el mundo musulmán estuvo dominado mayoritariamente por califas, sultanes y líderes suníes. Los conflictos intersectarios que actualmente se perciben en países como el Líbano, Iraq, Yemen, Bahréin, e incluso en el este de Arabia Saudita, están en parte relacionados a cómo el sunismo impuso su hegemonía política en las comunidades chiíes a lo largo de la histo-

ria. Esto generó que muchas de estas comunidades hayan sido desplazadas a una posición sociopolítica inferior a la de sus pares suníes, sufriendo a veces opresión, primero por parte de los califas suníes y luego por líderes de los Estados modernos surgidos en el siglo XX, como fue el caso del Iraq de Saddam Hussein.

Por lo tanto, si bien el conflicto entre las dos principales corrientes del Islam tiene sus orígenes en el reconocimiento de la línea sucesoria del Profeta y de las diferencias en la interpretación del islam, con los años fue degenerando en un conflicto con raíces más profundas, que se extienden a aspectos del lugar que las comunidades chiíes ocuparon en el universo musulmán en términos sociales, políticos y económicos, e incluso en cómo estas comunidades fueron perseguidas durante siglos.

Luego de sufrir la persecución por parte de la dinastías árabes de los Omeyas y Abasidas, de turcomanos del Imperio otomano, y finalmente por parte de algunos Estados árabes modernos, a partir del siglo XVI las comunidades chiíes encontraron en Persia (actual Irán) un lugar donde propagarse, imponer su credo y construir política y socialmente una sociedad mayoritariamente chií. Esto fue posible gracias a la fundación de la dinastía Safávida con Ismail I, quien, desde el noroeste de Persia (actual Azerbaiyán), impuso el chiismo en ese territorio de forma que creó las condiciones para su proliferación en uno de los países más antiguos de la historia. La conversión al chiismo de las comunidades sunís de Persia fue gradual y no exenta del uso de la fuerza, aunque una de sus principales herramientas fue la propagación de las epopeyas de los mártires chiíes por todo el país. El establecimiento de regímenes políticos ligados

tanto al sunismo como al chiismo, con el pasar del tiempo y los movimientos migratorios producto de las persecuciones de ambos bandos, generaron fronteras demográficas bastante bien delimitadas, incluyendo también bolsones demográficos compuestos por las corrientes minoritarias en ambos lados. Es por eso por lo que al día de hoy no resulta extraordinario que Irán sea mayoritariamente chií, así como tampoco que Turquía, el Levante, el Magreb y la península arábiga sean mayoritariamente suníes, sin mencionar los países musulmanes del este.

La condición política, económica y social inferior de las comunidades chiíes fuera de Irán generó que en países como el Líbano se organizaran alrededor de redes comunitarias de carácter político y militar, como el Movimiento Amal y el Hezbolá, o recientemente alrededor de las Fuerzas Populares de Movilización (FPM) en Iraq, aunque estas también incluyen otros componentes religiosos.

5. Evolución del balance de poder a partir de las alianzas históricas de ambos países

Teniendo un panorama más claro de cómo está distribuido el poder en la comunidad islámica de Medio Oriente, nos introduciremos en cómo Irán y Arabia Saudita se proyectan hacia el exterior, quiénes son sus aliados, y el papel que juegan estos en la construcción de poder de ambos actores.

Luego de las catástrofes de la primera mitad del siglo XX, Estados Unidos ocuparía en Medio Oriente el lugar dejado por las potencias europeas, por momentos disputado también por la Unión Soviética. Pero, a diferencia de sus pares europeos, su abordaje sería mucho más pragmático, concentrándose más

que nada en el potencial económico de la región, particularmente en la explotación de sus reservas de hidrocarburos y en su potencial geopolítico para contener a la Unión Soviética en su frontera sur. Con el tiempo las prioridades irían cambiando, y, como parte del esquema de poder estadounidense una vez finalizada la Guerra Fría, el apoyo a Israel y al Reino de Arabia Saudita, dos de sus aliados fundamentales, se convertiría en una prioridad para asegurar su hegemonía. La relación con el primero es sólida y cuenta con un gran consenso en ambas partes, lo que no podemos afirmar para el caso de Arabia Saudita. La relación entre el Gobierno de Estados Unidos y la familia Saud es estratégica e incuestionable, pero sumamente compleja cuando se tiene en cuenta el peso del islam en la sociedad saudí, y la mala imagen del Reino que posee gran parte de la sociedad norteamericana, particularmente luego de los atentados del 11 de septiembre del 2001, donde 15 de los 19 atacantes eran saudíes. Si nos remontásemos a la década del 1970, podríamos sumar a la ecuación a otro aliado fundamental de Estados Unidos en la región: el Irán del Sha Reza Pahlevi.

La relación de Estados Unidos con Irán hasta 1979 fue un "cortar y pegar" de la política exterior norteamericana de la segunda mitad del siglo XX, orientada a apoyar Gobiernos anticomunistas títeres a lo largo y ancho del globo. Durante esos años el factor legitimador del apoyo norteamericano no era tanto la libertad y la democracia, sino más bien el combate a la expansión del comunismo en todos los frentes. En esta lucha no importaba qué tipo de prácticas aplicaban los aliados para llevar a cabo dicho cometido, ni en política exterior ni en política interior. Irán cumplía un rol fundamental en la disputa por

la hegemonía con la Unión Soviética al formar un cinturón de contención, junto con Turquía y Pakistán, en la frontera sur de esta. De esta forma, el Gobierno del Sha forjó estrechos vínculos con Washington desde los mismos inicios de la Guerra Fría. El compromiso era tal que la CIA, junto con los servicios secretos británicos, orquestaron un golpe de Estado en 1953 para derrocar al primer ministro Mohammad Mosaddeq, líder nacionalista que amenazaba la autoridad del Sha, los intereses petrolíferos del Reino Unido y Estados Unidos, y la estrategia de contención de este último en Asia Central. Aún más, Irán era uno de los principales receptores de equipamiento militar norteamericano durante los años 70, e, irónicamente, Estados Unidos sería el promotor del plan nuclear iraní iniciado en la década del 50. Mientras la relación entre ambos Gobiernos fluía de manera natural, la relación del Sha Mohammad Reza Pahlevi con su pueblo presentaba serios problemas. Los altos niveles de corrupción, los onerosos gastos de la monarquía, la represión ejercida a disidentes por parte de la Savak, la policía secreta del Sha, sumado a ciertos desajustes en la economía, alimentaron los movimientos antimonárquicos que terminaron por derrocarlo en 1979 a través de la Revolución islámica. Eventualmente, los cañones de la revolución dispararían hacia el papel que había cumplido Estados Unidos en su apoyo al régimen dictatorial del Sha y por brindarle asilo, supuestamente para realizar un tratamiento médico, además de haber promovido el golpe de Estado de 1953. El ala más radical del movimiento revolucionario, liderada desde el exilio por el Ayatolá Ruhollah Jomeini, llevaba la condena a Estados Unidos más allá, acusandolo en el plano moral y acuñándole el mote de "Gran Satán". Fi-

nalmente, Jomeini se impondría por sobre el resto de los actores del movimiento y pasaría a liderar la recién nacida República Islámica de Irán, tras lo cual transformó la monarquía en una teocracia. La relación con Estados Unidos daría un vuelco de 180 grados, asociando a este con gran parte de los males que había sufrido el pueblo iraní durante los Gobiernos del Sha, y agravando aún más la relación con una toma de rehenes en la embajada norteamericana en Teherán que duró 444 días.

De esta manera, Irán pasó de ser un aliado estratégico de Estados Unidos a una fuente de antiamericanismo, una amenaza a la estabilidad de la región y una fuente de propagación del islam político. Las relaciones entre ambos países jamás volverían a recomponerse.

Asimismo, la Revolución islámica fue el punto de partida del conflicto con Arabia Saudita. La misma esencia de la revolución no respetaba fronteras y amenazaba seriamente a los Gobiernos seculares árabes de la región acusándolos de usurpadores, y en particular a la monarquía saudí en su rol de protectora de los lugares sagrados del islam y de portadora de sus banderas.

Por otro lado, el vínculo entre Arabia Saudita y el Gobierno norteamericano se remonta prácticamente a los orígenes del reino, cuando en 1933 este otorgó una licencia de explotación de hidrocarburos a la compañía California-Arabian Standard Oil Corporation (CASOC), que en 1944 se transformó en Arabian American Oil Company (ARAMCO), una de las compañías más grandes del mundo en términos de facturación, y proveedora del 10 % del petróleo mundial. Sin embargo, esta alianza estratégica tendría que sobreponerse a las dinámicas regio-

nales que atentaron contra su estabilidad, particularmente durante la crisis del petróleo de 1973, producto de la paralización en la producción de crudo y del embargo de petróleo árabe impuesto a aquellos países que apoyaron a Israel en la guerra de Yom Kipur, incluido Estados Unidos, así como también a la amenaza que el nacionalismo árabe promovido por el Egipto secular de Nasser representaba. El debilitamiento de este durante la década del 70 le permitió a la casa real saudí contar con un mayor margen de maniobra para estrechar vínculos con la potencia del norte sin tener que brindar explicaciones a sus vecinos árabes sobre su relación con el principal aliado de Israel. Al mismo tiempo, con Egipto fuera del tablero de poder regional, le permitió erigirse como líder indiscutible del mundo árabe apoyándose, en gran parte, en la construcción de redes de asistencia financiera para el resto de países musulmanes gracias a sus exorbitantes ingresos por la explotación del petróleo.

Frente a este escenario, a fines de los años 70 la Revolución islámica modificaría el esquema de poder. La condena de Jomeini a Estados Unidos ponía nuevamente al reino frente a una posición incómoda ante la comunidad musulmana, y al mismo tiempo amenazaba el liderazgo de esta en el plano espiritual. Además de la casa real, el clero wahabita de la península también consideraba la expansión del mensaje de Jomeini una amenaza a su posición en el plano religioso. De esta manera, la fractura religiosa al interior del islam pasó nuevamente a un primer plano.

Al año siguiente, entre otras razones por temor a que la Revolución se expandiera hacia suelo iraquí amenazando su poder, Saddam Hussein invadió Irán, lo cual dio inicio a una pro-

longada y sangrienta guerra. Esta le daría aire a la monarquía saudí al disminuir la posibilidad de expansión de la Revolución islámica en el mundo árabe, particularmente en las comunidades chiíes. Tanto Arabia Saudita como otras monarquías árabes denunciadas por los revolucionarios como Gobiernos ilegítimos, apoyarían a Hussein, encapsulando la Revolución en su propia frontera con Iraq.

Paralelamente, la invasión soviética a Afganistán, llevada a cabo pocos meses después de la Revolución islámica, le proveería al régimen saudí una válvula para liberar la presión ejercida por el creciente extremismo islámico que se extendía al interior de la península, amparado por un wahabismo cada vez más inquisitorio respecto a la relación del reino con Occidente. La invasión de un país musulmán por parte de la Unión Soviética para sostener un Gobierno comunista generó una masiva migración de combatientes muyahidines de países musulmanes hacia las montañas afganas, especialmente de aquellos pertenecientes a la península arábiga, de forma que descomprimió la presión sobre sus propios Gobiernos.

Desde los tumultuosos fines de los 70 hasta ahora, la región atravesó un sinfín de conflictos y reordenamientos de la balanza de poder. Pero hay ciertas alianzas, como la de Estados Unidos y Arabia Saudita, que sobrevivieron al paso de los años, incluso a pesar de la participación mayoritaria de ciudadanos saudíes en los atentados del 11 de septiembre del 2001. También el reino fortaleció su liderazgo dentro de la comunidad suní y frente a Gobiernos donde esta corriente del islam es mayoritaria. Sin embargo, perdió dos aliados clave en la contención de Irán: el Iraq de Saddam Hussein y el Afganistán del Ta-

libán. Si bien en la práctica los talibanes han recuperado el control en Afganistán, su relación con Arabia Saudita no volvería a ser la misma, debido a la fuerte injerencia de Occidente. En el caso de Iraq, la pérdida fue total, dado que los cambios en la configuración de poder interno volcó fuertemente la balanza en favor de las comunidades chiíes, de estrecha relación con Irán, de forma que se marginó a los sunís que habían controlado al país políticamente a lo largo de la historia y desde su independencia en los años 30. Irónicamente, la caída tanto del régimen talibán como del régimen de Hussein fue producida por las invasiones norteamericanas del 2001 y 2003, respectivamente. Asimismo, el reino ha financiado extraoficialmente a grupos insurgentes que operan en Siria, con el objetivo de derrocar al régimen de Bashar al Assad. Pero no es la única alianza extraoficial que ha establecido. La desintegración del nacionalismo árabe e incluso del panarabismo ha generado las condiciones para que Israel se convirtiera en un socio encubierto de Arabia Saudita en sus intentos por erosionar la influencia iraní en la región, objetivo compartido por el Estado judío. Por supuesto que este objetivo común no se ha plasmado en ningún tipo de acuerdo, pero es sabido que ambos países cooperan para detener la creciente influencia iraní en Siria que ejerce a través de Hezbolá.

El caso de la República Islámica de Irán es muy diferente, ya que a partir de 1979 se ha visto obligada a redefinir su esquema de poder regional, y por lo tanto a buscar o generar nuevos aliados. Luego del *impasse* de la guerra con Iraq, durante los gobiernos moderados que sucedieron a la muerte de Jomeini y hasta que el Ayatolá Jamenei se consolidó en el poder, Irán rea-

lizó varios intentos de reinsertarse en el mundo con distintos niveles de éxito. Pero el aliado más importante del régimen iraní no se encontraría en el plano político-gubernamental, sino en el plano político-religioso. El régimen forjará una red de alianzas con organizaciones chiíes de toda la región, incluyendo la más poderosa de ellas, el Hezbolá libanés, creado a partir de la guerra civil libanesa, así como también con el movimiento Amal, también libanés. Esta red le permitiría extender su poder más allá de sus fronteras, presionando a los actores políticos desde abajo hacia arriba, es decir, desde las comunidades chiitas aliadas al régimen iraní hacia los Gobiernos. Esta dinámica entre el Gobierno teocrático chiita iraní y las comunidades de la misma corriente solo puede ser comprendida cuando se tiene en cuenta la segregación de muchas de estas comunidades en sus países de origen. El caso más reciente, y sumamente relevante, es el de las comunidades chitas en Iraq.

Como mencionamos antes, la invasión norteamericana a Iraq en el año 2003 no solo removió al dictador Saddam Hussein, sino que también reconfiguró el esquema de poder iraquí que había funcionado por más de 70 años, desde su fundación como Estado moderno, y del que Hussein había sido una parte fundamental desde la década del 60. El desplazamiento de las jerarquías iraquíes suníes del poder habilitó a que la mayoría chií ocupe ese vacío. Tanto las comunidades kurdas como las chiíes de Iraq habían sido relegadas, e incluso oprimidas fuertemente por las clases políticas suníes que históricamente gobernaron el país. Mientras en el norte los kurdos buscaban cada más autonomía respecto a Bagdad, desde el sur las comunidades chiitas empezaron a reconstruir el Estado iraquí

a partir de las cenizas del régimen. Este proceso es conocido como el "renacer chií"[4]. La aparición del grupo fundamentalista suní Estado Islámico en Iraq y el Levante solo generó que la hegemonía chií en la nueva política de Iraq se trasladase también a una hegemonía militar. Esto fue debido a que una de las principales fuerzas que combatió al Estado Islámico, y que eventualmente lo derrotó, fueron las Unidades de Movilización Popular (UMP), milicias mayoritariamente chiíes. De manera casi inevitable, el renacer chií en Iraq traería consigo la injerencia de Irán en el nuevo esquema de poder del país mesopotámico, aunque los líderes religiosos del chiismo iraquí, como el Ayatolá Ali al-Sistani, muy influyente en la comunidad chií a nivel mundial, o el clérigo Muqtada al-Sadr, quien a partir de su movimiento posee un gran control de las calles e incluso cuenta con su propia milicia, no siempre se alineen con el régimen de los Ayatolás del país vecino. Ambas partes tienen bien en claro la relación de dependencia mutua. Un claro ejemplo del estrecho vínculo entre la nueva política iraquí e Irán fue la participación del recientemente asesinado general iraní Qasem Soleimani, figura fuerte de los Cuerpos de la Guardia Revolucionaria Islámica (a la cual pertenece las fuerzas *Quds,* unidades especiales para guerra no convencional en el extranjero), en la organización, adiestramiento y operación de las UMP. Si bien el Gobierno de Iraq aún tiene que lidiar con la presencia militar norteamericana en el país, es sumamente consciente de que la estabilidad de Iraq depende mucho de Irán y de su influencia en los sectores mayoritarios del país. De esta forma, invadiendo Iraq y desplazando a Saddam Hussein del poder, Estados Unidos derribó un muro de contención al avance iraní que, junto

con países como Israel y Arabia Saudita, habían tratado de mantener durante décadas.

Sin embargo, la extensión del poder iraní en la región no se va a dar por la propagación de su doctrina revolucionaria, como Jomeini hubiese deseado, sino más bien por el empoderamiento de las comunidades chiíes, así como también por tratarse de una alternativa a otras potencias regionales como Arabia Saudita o Turquía a la cual grupos y movimientos que operan en la región pueden acudir. Este sería el caso de Hamas y de Yihad Islámica, ambos palestinos, que, ante la pérdida de apoyo por parte de los Estados árabes respecto a la causa palestina, a pesar de ser movimientos suníes, encontraron un aliado en el Irán chií. Otro aliado de estas características son los hutíes en Yemen, que, si bien pertenecen a la rama zaidí del islam chií, forjaron una alianza de carácter estratégico basada en el debilitamiento del enemigo común que representa Arabia Saudita.

Una de las alianzas más longevas heredadas del Irán del Sha es la acuñada con el régimen de la familia al-Assad. Hay dos razones fundamentales que funcionaron como pilares de esta alianza a través de las décadas: originalmente, el acercamiento entre Hafez al-Assad y el Sha se dio a raíz de la rivalidad que ambos países tenían con el Iraq de Saddam Hussein, que se intensificaría mucho más luego de la Revolución; y en segundo lugar, luego de esta, Irán alinearía posiciones con Siria respecto a Israel, identificándolo como uno de los principales enemigos de la comunidad musulmana. Esta alianza rendiría sus frutos luego de que estallara la Primavera Árabe en el 2011 y Siria se sumergiera en una sangrienta guerra civil que perdura hasta el día de hoy. Cuando el régimen de Bashar al-Assad, hijo de Ha-

fez, se encontraba al borde del colapso, la participación de unidades del Hezbolá, apoyado por Irán, y de unidades iraníes de las fuerzas especiales *Quds* inclinó la balanza a favor del régimen.

Por último, sería inviable la supervivencia económica del régimen iraní sin el aporte de China, y en menor medida de Rusia. Las relaciones con este último van más allá del intercambio comercial, siendo socios en la defensa del régimen sirio, así como también en la negociación por contratos de defensa para la provisión de los sofisticados misiles antiaéreos rusos S-400. Si bien Irán es una potencia regional, es también una pieza más del tablero geopolítico mundial disputado entre Estados Unidos y China, al que Rusia trata de retornar como un actor de peso. Sin embargo, por el momento, la política de expansión china tiene un carácter netamente comercial y de construcción de influencia política a través del financiamiento de infraestructura, descartando la opción militar en esta región. Debido a su peso económico, China se puede dar el lujo de hacer caso omiso a las sanciones impuestas por Estados Unidos a Irán, convirtiéndose en una línea de vida para este.

6. ¿Qué actores regionales juegan fuerte en Medio Oriente?

Actualmente, existen cuatro potencias regionales que se encuentran en condiciones de disputar áreas de influencia en Medio Oriente: Turquía, Israel, Arabia Saudita e Irán. Egipto también perteneció a esta categoría hasta la década del 80, momento en que con el presidente Sadat adoptó una política de "Egipto primero" y firmó los acuerdos de paz con Israel, abandonan-

do así las banderas del nacionalismo árabe que había portado desde los años 50 con el presidente Nasser. Asimismo, desde la caída del Imperio otomano, Turquía limitó sus ambiciones territoriales al control absoluto de la península de Anatolia, Rumelia (la Turquía europea), el control de los estrechos, el oeste del Cáucaso, y el distrito de Iskenderun (o Alejandreta) en la zona del Levante, concentrándose más en la construcción de un Estado moderno y en acercarse a Europa que en reconstruir su legado en Medio Oriente. Solo en los últimos años Turquía retomó un rol preponderante en la región a partir de una postura más nacionalista e islámica adoptada por el presidente Erdogan. También, los cambios producidos en la balanza de poder regional debido a los conflictos en Siria e Iraq y el reposicionamiento kurdo en esos países, así como la crisis de refugiados sirios que migran hacia Turquía, hicieron que fuese inevitable el no involucramiento turco en los conflictos de esta región. Respecto a Israel, su política regional está limitada a garantizar su propia seguridad, incluyendo toda operación orientada a neutralizar amenazas de sus vecinos y a extender su posición hegemónica sobre tierras reclamadas por palestinos.

A diferencia de Turquía e Israel, que ejercen su poder de forma limitada en espacios geográficos bien identificados, tanto Arabia Saudita como la República Islámica de Irán intentan expandir su hegemonía en los planos geográfico, geopolítico y espiritual. Un componente importante de los orígenes de este conflicto está relacionado al liderazgo de la comunidad musulmana y al poder regional que eso conlleva.

Es imposible obviar que la estrategia de seguridad de Irán está estrechamente relacionada a la expansión de su poder más

allá de sus fronteras geográficas. Por lo tanto, sin contar con aliados externos poderosos, la canalización de su poder a través de determinadas comunidades chiíes esparcidas por la región convierte a estos sectores de la sociedad en aliados fundamentales para consolidar la hegemonía regional iraní. En contrapartida, Arabia Saudita porta las banderas del islam suní no solo por ser el guardián de los sitios sagrados de Meca y Medina, sino también por su alianza estratégica con el clero *wahabita*, rama más ortodoxa del islam suní y sucesores de la escuela jurista *hanbalí,* quienes ostentan profesar el islam puro. Pero la variable más inmediata que contribuye al posicionamiento del Reino Saudí como una potencia regional es su poder económico, que lo capitaliza en poder político a través del apoyo financiero a otros países musulmanes.

Ganar el favor de las comunidades que habitan estas tierras será más que en cualquier otro conflicto una tarea fundamental para garantizar la seguridad de estos países, especialmente para Irán, donde el apoyo de las comunidades chiíes representa un eslabón fundamental en su estrategia militar y de seguridad, nivelando el déficit percibido en el plano tecnológico-militar.

7. ¿Nos dirigimos hacia un conflicto abierto por la hegemonía regional entre Arabia Saudita e Irán?

El punto de partida para construir una respuesta a este interrogante debería partir de la siguiente afirmación: el golfo Pérsico es la espina dorsal de la economía de ambos países, así como de sus regímenes, y pilar fundamental de la seguridad energética del mundo.

Para enfatizar aún más esta afirmación, cabe agregar que en términos demográficos, si bien el chiismo representa solo el 15 % de la comunidad de creyentes del islam a nivel mundial, la mayoría de ellos se encuentra en torno al golfo Pérsico, donde la proporción es de poco más del 40 %.

Sin embargo, argumentar que se trata de una disputa entre facciones del islam sin tener en cuenta el componente social, político y económico que caracterizan a ambas comunidades en los distintos países musulmanes sería minimizar los orígenes de este conflicto. Como vimos anteriormente, es necesario recordar que la división entre suníes y chiíes, al correr los siglos, se convirtió más en una división sectaria, e incluso de clase, que religiosa. El relegamiento de las comunidades chiíes a estatus de ciudadanos de segunda, el no acceso a la política y a la administración pública, e incluso la persecución y asesinatos masivos de sus seguidores perpetrados hace apenas algunos años por Saddan Hussein, sumados a la demonización de su culto por parte de altos clérigos del islam suní, forjaron como contrapartida un fuerte sentido de comunidad que hoy se ve traducido en su organización transfronteriza en todos los planos, desde el religioso hasta el militar, y que ha encontrado en Irán un punto de partida para su expansión política. También, la organización jerárquica que contempla el chiismo, ubicando en el tope de la pirámide a las autoridades religiosas, que también son autoridades políticas, genera que las bajadas de línea a la comunidad tengan una voz claramente identificable y calificada. Esta dinámica no encuentra su correlación en el sunísmo, donde la autoridad religiosa se encuentra más dispersa, aunque el clero wahabita saudí reclame ser el legítimo portador de sus

banderas. Para percibir la descentralización del sunísmo en materia religiosa, solo cabe recordar la autoproclamación de Abu Bakr al-Baghdadi como Califa de Estado Islámico, posición vacante desde la caída del Imperio otomano hace más de cien años, la cual fue rechazada por el clero suní en general.

Por eso consideramos importante no caer en el simplismo de catalogarlo como un conflicto entre dos corrientes religiosas, sino como la evolución de una fractura al interior del Islam que degeneró en un proceso de segregación social, económica y política de la comunidad chií a lo largo de los siglos, y que hoy se traduce en la lucha de dos regímenes, en algún punto representativos de sus comunidades, por imponer su hegemonía en el sentido amplio de la palabra. Como acertadamente dijo Itxaso Domínguez de Olázabal, especialista en Oriente Próximo de la Fundación Alternativas: "No se trata de bloques religiosos, sino de Estados que buscan expandir su influencia. El sectarismo es una herramienta política de odio que se activa o desactiva cuando conviene, aunque es cierto que los chiíes arrastran su victimismo desde la cuna. Es inherente en ellos"[5].

En la actualidad, la política de Estados Unidos en contra del régimen iraní y pro monarquía saudí está inclinando la balanza hacia este último en términos diplomáticos. Pero estas acciones, contrariamente a cumplir con el objetivo deseado de debilitar al régimen teocrático, lo están fortaleciendo. Un indicador de esto son los resultados de las elecciones legislativas del pasado 21 de febrero, donde, como era de esperarse después de la retirada de Estados Unidos del acuerdo nuclear y su posterior estrangulamiento de la economía iraní, los halcones de la política persa obtuvieron un mayor número de bancas que los mo-

derados del presidente Hasán Rohaní en la Asamblea Consultiva Islámica, órgano legislativo iraní. La elección de este último en las presidenciales del 2013 había abierto una ventana para acercar posiciones con Occidente, que tanto Obama como Europa no dudaron en aprovechar. Para entonces, el pueblo iraní había demostrado una voluntad de cambio político eligiendo al candidato del Partido de la Moderación y el Desarrollo, el candidato más moderado y reformista de los permitidos por el régimen, luego de 8 años de gobierno del halcón conservador Ahmadineyad. Casi de manera automática, se iniciaron conversaciones, primero con Europa y luego con Estados Unidos, para llegar a un acuerdo que permitiese levantar las sanciones económicas al régimen a cambio de que este limite su plan nuclear exclusivamente a usos civiles. El acuerdo final se firmó en el año 2015 bajo el nombre de Plan de Acción Integral Conjunto, más conocido como el Acuerdo Nuclear, firmado por los cinco integrantes permanentes del Consejo de Seguridad más Alemania por un lado, e Irán por el otro. Este establecía serias limitaciones a las capacidades iraníes en el enriquecimiento de uranio y producción de plutonio, instancias necesarias para la construcción de una bomba nuclear, a cambio del levantamiento de sanciones económicas impuestas al régimen durante los últimos años. Tanto Israel como Arabia Saudita se opusieron fuertemente al acuerdo argumentando que las limitaciones a las capacidades nucleares iranís no eran suficientes, y que el acuerdo también debía incluir el programa de misiles balísticos y las operaciones de grupos apoyados por Irán en el exterior. Durante toda la negociación, el ministro de Relaciones Exteriores iraní Mohammad Zarif, responsable de estas por la parte

iraní, manifestó que un acuerdo solo podría ser alcanzado siempre y cuando se limitara al programa nuclear. La oposición israelí y saudí al acuerdo estarían basadas en la preocupación legítima por las capacidades extranucleares de Irán para operar en la región que el acuerdo no había incluido, pero también en el deseo de que el régimen iraní continuara siendo un paria internacional, sumado a la fría relación del primer ministro israelí Netanyahu y el rey Salman con la administración Obama. El acuerdo prometía un retorno de Irán a los mercados internacionales y a la diplomacia global, esperando también un fortalecimiento de las corrientes políticas moderadas y reformistas al interior del país y, por lo tanto, un debilitamiento de los sectores más radicales del régimen teocrático. Pero las elecciones presidenciales del 2016 en Estados Unidos cambiarían todo.

La llegada de Trump a la Casa Blanca en el año 2017 trajo consigo un drástico giro en la política norteamericana respecto a Irán, que acercó su postura a las posiciones de Israel y Arabia Saudita con relación al acuerdo. Desde la campaña presidencial, Trump venía denunciando el acuerdo como insuficiente, y ya había manifestado su voluntad de renunciar a él. Una vez en la presidencia, en mayo del 2018 Trump cumplió con su promesa. A partir de ese momento, la tensión entre ambos países y sus aliados en la región no dejó de escalar, hasta llegar a su punto crítico con el asesinato del general Qasem Soleimani, comandante de la fuerza *Quds,* el 3 de enero de 2020. En tres años se pasó de una política de acercamiento con Obama, a una política de estrangulamiento del régimen con Trump.

Soleimani no solo era una figura clave en la política y en el esquema de seguridad iraní, sino también en la geopolítica re-

gional. Fue el arquitecto y estratega de la expansión del poder iraní en Medio Oriente. Reconocido incluso por Estados Unidos, triunfó en cada empresa militar que se le fue asignada. A él se le atribuye el diseño de la estrategia y combate contra el Estado Islámico en Iraq, lo que incluye el establecimiento de las UMP, así como también el despliegue de fuerzas *Quds* y del Hezbolá en Siria para apuntalar al régimen de al-Assad, y el aprovisionamiento de material bélico (nunca reconocido) a los rebeldes hutíes en Yemen. También es considerado héroe nacional por su papel en la guerra con Iraq, el combate contra las drogas en la frontera con Afganistán, e incluso se reconoce su valor en la colaboración con Estados Unidos para combatir al régimen talibán luego de la invasión norteamericana del 2001.

Teniendo en cuenta este tablero, se podría decir que la obra de Soleimani de los últimos años fue parte del argumento esgrimido por Trump para su salida del Acuerdo Nuclear; Estados Unidos, junto a Israel y Arabia Saudita, exigían justamente el desmantelamiento de toda esta arquitectura de redes de combatientes que se extiende desde Irán hasta el Mediterráneo, atravesando Iraq, Líbano y Siria, y a la península arábiga, particularmente a Yemen. Soleimani era un activo importantísimo para Irán, al mismo tiempo que un blanco de alto valor para sus contrincantes.

Otra de las exigencias de Trump para retomar negociaciones con Irán es el desmantelamiento de su programa de misiles balísticos. La capacidad actual de este programa no afecta directamente la seguridad de Estados Unidos, pero sí amenaza seriamente la seguridad de sus aliados más importantes en la región. Las preocupaciones respecto a la seguridad de estos dos países

son sumamente comprensibles, así como las razones iraníes para no renunciar a este programa. Luego de haber renunciado a parte de su programa nuclear, Irán considera que su capacidad misilística es el último recurso de disuasión ante la amenaza de un ataque exterior. Si bien este no es capaz de alcanzar objetivos de largo alcance, podría tranquilamente atacar objetivos en todo el golfo, en la península arábiga, incluyendo la base militar norteamericana más grande de Medio Oriente localizada en Catar, y en Israel. Es por eso por lo que, desde que se iniciaron las negociaciones del Acuerdo Nuclear en el año 2013, Irán ha insistido en dejar fuera de las negociaciones su plan balístico, y difícilmente cambie de postura al respecto.

La arquitectura de seguridad de la República Islámica es una de las más complejas del mundo, algo que comparte con Israel. Esta no se limita a hipótesis de conflicto convencionales, sino que prevé una serie de amenazas que van desde un ataque con armas nucleares, hasta atentados de grupos yihadistas. Haciendo un mapa de amenazas al régimen iraní, podemos apreciar que desde el año 2003 sus vecinos tanto al este, Afganistán, como al oeste, Iraq, estuvieron ocupados militarmente por Estados Unidos, su principal rival desde 1979 y el cual podría utilizar estos países como plataformas para una eventual invasión a su territorio. Un poco más allá de sus vecinos inmediatos, también tanto al este como al oeste, Pakistán e Israel poseen armas nucleares con sus respectivos vectores de entrega. Aunque si bien ambos países son enemigos del régimen, particularmente Israel, del cual son conocidas las operaciones del Mossad y los planes de bombardeos a infraestructura estratégica en territorio iraní, en el caso de Paquistán la relación es menos conflicti-

va y fluctúa según la coyuntura, además de que su estrategia de disuasión nuclear está dirigida exclusivamente a India. Asimismo, en los últimos años aparecieron nuevas amenazas no convencionales, como el Estado Islámico, que en el año 2017 llevó a cabo una serie de atentados en Teherán, nada menos que en la Asamblea Consultiva Islámica y en el mausoleo del Ayatolá Jomeini.

Por último, por lo que venimos desarrollando, Arabia Saudita se presenta como la mayor amenaza al poder iraní dentro del mundo musulmán. Parte de la estrategia de seguridad de la República Islámica contempla la extensión de su poder militar y político a toda la región a través del apoyo a distintos movimientos, buscando debilitar a Arabia Saudita allí donde las condiciones se lo permitan, por ejemplo en Yemen, donde el Reino Saudí y los Emiratos Árabes Unidos se encuentran empantanados en una costosa guerra contra los rebeldes hutíes, apoyados por Irán, desde el año 2015. En contrapartida, el reino financia grupos rebeldes como el movimiento Nour al-Din, comprometidos con derribar al régimen de al-Assad en Siria. Actualmente, podemos observar una dinámica de "guerras subsidiarias", o guerras *proxy,* en las cuales el enfrentamiento entre ambos países nunca se da en forma directa, y en las que muchas veces ni siquiera participan fuerzas regulares de ellos, sino que se da a través de terceras partes que responden a ambos regímenes. De esta manera, vemos cómo en Yemen los hutíes se enfrentan directamente a la coalición liderada por Arabia Saudita, incluyendo fuerzas regulares, tal como las fuerzas *Quds* iraníes se enfrentan a las milicias rebeldes sirias financiadas por la casa Saud, y como en Iraq milicias chiíes han comba-

tido abiertamente con milicias suníes una vez derrocado Saddam Hussein.

Asimismo, a partir de su esquema de alianzas y extensión de su poder, Irán ha conseguido establecer un corredor de influencia hasta el Mediterráneo, y, a pesar de las últimas protestas en contra de la influencia iraní en Iraq que precedieron al asesinato de Soleimani, ha logrado mantener su presencia y hegemonía en el sur y en la capital de este país.

En el plano diplomático, la situación iraní es tan frágil como en el plano económico, dado que la creciente escalada de tensiones con Estados Unidos, agravada por una serie de atentados a buques petroleros e instalaciones de ARAMCO ocurridas el año pasado que apuntan a Irán, derivó en mayores sanciones que asfixian la economía iraní. Como respuesta a esto, el régimen ha optado por retomar parte de sus actividades de enriquecimiento de uranio como medida de presión para que las restantes partes firmantes del Acuerdo Nuclear cumplan con lo establecido en materia económica. Solo para tener una idea de la magnitud del efecto de las sanciones, se estima que la economía de Irán presentará un crecimiento negativo del orden del 9 % este año. Al interior del país se considera al Acuerdo como un fracaso, potenciando al ala más dura de la política iraní identificada con el Ayatolá Jamenei.

Mientras tanto, el príncipe heredero saudí Mohamed bin Salmán (MBS), nombrado en el 2017, luego de encarcelar a una parte considerable de sus primos y de consolidar su poder, ha iniciado una política de acercamiento al mundo a partir de ciertas concesiones en lo referente a las costumbres. Esta tibia liberalización de los hábitos en el reino produjo rechazos en el

clero que pronto fueron opacados por la carismática figura del príncipe heredero. También se encargó de modernizar y agrandar el poderío militar a partir de compras de armamento y equipo por miles de millones de dólares (recientemente cerró un acuerdo de defensa con Estados Unidos por un monto de 130 mil millones de dólares). Sin embargo, la compra masiva de armamento, sumada a su involucramiento en el escándalo por la tortura y asesinato del periodista saudí crítico del régimen Jamal Khashoggi, representa traspiés en su intento por limpiar la imagen del reino. Mientras tanto, Arabia Saudita sigue haciendo valer el peso de sus arcas en organismos internacionales, en sus relaciones bilaterales, y particularmente en su relación con el resto de los países musulmanes. Actualmente, la relación con Estados Unidos es tan fluida que por momentos es este país el encargado de tomar represalias frente a operaciones iranís en el golfo y en territorio saudí.

Ambos países son sensibles a cualquier cambio en el contexto internacional, así como también determinantes en él, debido a su control sobre la mayor reserva energética del mundo. Por tal motivo, nadie espera el desencadenamiento de un conflicto abierto en el golfo, y mucho menos lo desean los países que se encuentran entre ambas potencias regionales. Frente a este escenario, Omán se propone como mediador cada vez que hay una escalada de tensión, intentando generar políticas de acercamiento desde el interior de la comunidad islámica sin tener que recurrir a Europa o a potencias extrarregionales.

Pero, para evitar mayores tensiones, es importante saber quiénes juegan fuerte puertas adentro, es decir, con quién hay que negociar, a quién dejar satisfecho y, fundamentalmente,

prever la evolución del poder de aquellos actores que pueden cambiar el curso de una negociación o de un compromiso. En el último proceso de distensión generado en la región a partir del Acuerdo Nuclear, muy pocos previeron la posibilidad de que este sea dinamitado desde la parte norteamericana, sino que más bien se esperaba que los conservadores del régimen iraní sean aquellos que aceleren su denuncia.

Respecto al esquema de poder interno de ambos países musulmanes, existe una idea generalizada sobre la homogeneidad del poder político. Sin embargo, es un error pensar que al interior de ambos regímenes hay consensos absolutos. Es interesante ver cómo, mientras que en Irán el poder moderado apoyado por una parte importante de la población representa una amenaza para el poder religioso gobernante, en Arabia Saudita se da a la inversa. Aquí, a pesar de ser una monarquía islámica, el núcleo del poder religioso no lo encontramos en la familia real, sino en el clero wahabita. Lo importante de esto es que en Arabia Saudita el pulso de la opinión pública está marcado por los sermones de las autoridades religiosas, por lo que tranquilamente estas tendrían el poder de movilizar las bases de creyentes si lo considerasen necesario, e incluso de operar en la clandestinidad, como lo hace reiteradamente a espaldas del régimen a través de sus fundaciones. La llegada de Bin Salman al poder y su política de flexibilización de ciertas leyes islámicas lograron por el momento sortear un enfrentamiento directo con el clero y mantener la histórica alianza en pie. Pero aún queda como interrogante conocer hasta dónde llegará la flexibilización del régimen, así como también hasta qué punto el clero está dispuesto a tolerar tales reformas y el cada vez mayor

acercamiento con Estados Unidos en áreas que van más allá de lo comercial. De todas formas, mientras el reino continué gozando de su sólida economía, difícilmente veamos un cambio en el esquema de poder interno.

Mientras que el único actor de la política saudí es la familia real compuesta por más de 4 mil príncipes que ocupan cargos públicos, la estructura del sistema político iraní es totalmente distinta. Para empezar, Irán dispone de una dirigencia política que ha sabido acomodarse a los vaivenes del país, ya sea en su forma de monarquía parlamentaria, de monarquía absoluta, o de teocracia. A pesar de estar bajo el ojo vigilante de Jamenei, existen ciertos márgenes de maniobra y mecanismos que permiten a aquellos moderados tolerados por el régimen jugar un rol fundamental en la construcción política de la República Islámica. Los últimos 7 años del presidente Rohaní, así como los años 90 del pragmático presidente Rafsanyaní, dan muestra de que, dentro de los márgenes del gobierno revolucionario, se pueden generar espacios alternativos al rigorismo de los Ayatolás. El esquema político iraní es sumamente complejo y está dividido en dos tipos de órganos, los electos por el pueblo y los no electos. Dentro de los primeros, tendremos al presidente y a los *Majlis*, o representantes legislativos de la Asamblea Consultiva Islámica. También el pueblo elige a los miembros de la Asamblea de Expertos, órgano sumamente importante porque será quien elija al Líder Supremo, quien a su vez tendrá veto sobre candidatos a la presidencia o a la Asamblea Consultiva Islámica. La joven República Islámica, hasta el momento, ha tenido solo dos líderes supremos, su fundador el Ayatolá Jomeini, y el actual líder el Ayatolá Jamenei, quien tiene 80 años. Al mis-

mo tiempo, el pueblo ha demostrado, a través de manifestaciones en las calles, cierto cansancio respecto al régimen, siendo probablemente la más importante de ellas la llamada Revolución Verde producida en el año 2009 luego de la denuncia de elecciones presidenciales fraudulentas en favor del conservador Ahmadineyad. Hay autores como Hamid Dabashi [6]que plantean que esta fue una precursora de la Primavera Árabe, que estallaría dos años después. En esta configuración de poder, hay que tener en cuenta que el control de las Fuerzas Armadas y de los Cuerpos de la Guardia Revolucionaria Islámica, que tienen como misión proteger al régimen, se encuentra bajo el Líder Supremo.

Desde mediados del año 2019, las calles de Irán se encuentran abarrotadas de protestas motivadas por la crisis económica que está atravesando a raíz de las sanciones impuestas por Estados Unidos, lo que fractura a la sociedad entre aquellos que culpan a este país, aquellos que atacan al presidente moderado por haber firmado el Acuerdo Nuclear truncado, y aquellos que disparan directamente contra el régimen. Adicionalmente, enero del 2020 trajo una serie de eventos increíbles que convulsionó los cimientos de la sociedad iraní. Primero, el asesinato de Soleimani en Bagdad perpetuado por un dron norteamericano reunió una multitud de iraníes en las calles en la mayor muestra de antiamericanismo de los últimos años, opacando las protestas de semanas atrás por la crisis económica. En segundo lugar, antes que se secaran las lágrimas derramadas por el mártir Soleimani, y luego de la represalia del régimen con un ataque de misiles a bases norteamericanas en Iraq, en lo que creyó ser un ataque norteamericano de misiles, la Guardia Revoluciona-

ria derribó un avión de pasajeros ucraniano con ciudadanos de esta nacionalidad, canadienses y más de 90 iraníes. Este suceso nuevamente generó una ola de protestas contra el régimen y su brazo armado. Recientemente, el triunfo de los sectores más conservadores en las elecciones legislativas nos brinda un nuevo indicador de la reconfiguración del poder interno. Aunque hay que decir que estas contaron con miles de candidatos vedados por el régimen y con un porcentaje bajo de participación.

En el plano interno hay dos cuestiones a tener en cuenta para el futuro de Irán: la edad del Ayatolá Jamenei hace prever que en los próximos años se dé un proceso de transición que no necesariamente deposite el poder en los Ayatolás; y en segundo lugar, las protestas contra el régimen generalmente están lideradas por los sectores más jóvenes de la sociedad, de la cual más del 40 % tiene menos de 25 años.

8. A modo de cierre. Proyección del conflicto

Nadie espera que en el corto plazo se lleve a cabo un enfrentamiento directo entre estas potencias regionales. Todas las partes tienen mucho que perder, y ninguna está preparada para afrontar los costos políticos y humanos. Arabia Saudita ha demostrado en Yemen que, a pesar de las cuantiosas sumas de dinero gastado en equipamiento militar, no está preparada para un conflicto abierto con un país de las dimensiones de Irán. Si los rebeldes hutíes representan un dolor de cabeza, un enfrentamiento contra un ejército de medio millón de combatientes, con redes extendidas por todo Medio Oriente, con probada experiencia en el campo de batalla, y con capacidad misilística, sería una catástrofe para el reino.

Por otro lado, Irán difícilmente soporte la embestida de una coalición militar internacional de países árabes liderada por Arabia Saudita y apoyada militarmente por Estados Unidos (probable configuración de un frente para enfrentar militarmente a Irán). Tampoco lo soportaría el régimen en términos políticos. Respecto a Estados Unidos, el asesinato de Soleimani hizo sonar todas las sirenas en el Congreso norteamericano. Un conflicto directo de este con Irán, o subsidiado a través de Arabia Saudita, difícilmente sea apoyado por el Congreso, y mucho menos por los ciudadanos luego de las experiencias en Afganistán e Iraq. Trump podría extender su estrategia de estrangulamiento económico a una mayor presión en el plano militar con el objetivo de hacer caer al régimen a través de la coerción. Pero esta estrategia ya demostró que lo único que lograría sería fortalecerlo aún más, como se vio con el asesinato de Soleimani.

Asimismo, muy probablemente Europa tendría que soportar una nueva oleada de refugiados producto de la desestabilización de un país de nada menos que de 80 millones de habitantes, lo que generaría desplazamientos masivos de personas por todo el Medio Oriente y este continente.

Volviendo al inicio del apartado anterior, el golfo Pérsico es la espina dorsal de ambos regímenes y un activo fundamental de la seguridad energética del mundo entero. El régimen iraní, más frágil que el saudí por todo lo que vimos anteriormente, difícilmente se perpetúe luego de un conflicto de esta magnitud. Por más que el ala conservadora del régimen mantenga una retórica beligerante, la moderada represalia lanzada por el asesinato de Solemaini contra bases norteamericanas dan

cuenta de que los gobernantes iraníes son conscientes de lo que un conflicto así significaría.

Finalmente, es probable que el conflicto entre ambos países se perpetúe a través de guerras de baja intensidad, guerras *proxy,* a través de las cuales ya vienen combatiendo desde hace años. Asimismo, se buscará continuar debilitando al régimen iraní por distintas vías, y probablemente el próximo período de distensión o tensión de este conflicto esté relacionado a cambios en la estructura de poder interno de Irán, ya sea por un giro hacia una reforma o por un endurecimiento del régimen.

Bibliografía

Nasr, Vali (2006). *The Shia Revival: How Conflicts within Islam Will Shape the Future.* Nueva York: WW Norton and Company.

Said, Edward (1979). *Orientalism.* Nueva York: Vintage.

Dabashi, Hamid (2012). *The Arab Spring: The End of Postcolonialism.* Nueva York: Zed Books.

Le Monde Diplomatique (2013). 1 Explorador, Tercera serie, Irán: En el centro de las tormentas.

Keddie, Nikkie R. (2006). *Las raíces del Irán moderno.* Buenos Aires: Grupo Editorial Norma.

Gaddis, John Lewis (1989). *Estrategias de la Contención.* Buenos Aires: Grupo Editorial Latinoamericano.

1. Licenciado en Relaciones Internacionales de la USAL, de donde es profesor de dos seminarios: Historia Política Argentina, y Geopolítica de Medio Oriente. Además, posee estudios de posgrado en Seguridad Internacional, Desarme y no Proliferación. También trabaja en la Comisión Nacional de Energía Atómica, realizando el seguimiento de, entre otras cosas, regímenes de no proliferación y seguridad nuclear. ↵
2. Licenciado en Relaciones Internacionales y actualmente cursando un máster en Estudios de Asia Pacífico. En el presente se desempeña como profesor universitario dando clases de Historia

Política Argentina, Medio Oriente y Asia Pacífico en la Facultad de Ciencias Sociales de la USAL. Versado en temas de Medio Oriente y Asia, no solo se interiorizó en el conocimiento teórico de estas regiones tan atrapantes, sino que además tuvo la oportunidad de complementar el conocimiento teórico con experiencias prácticas en ambas regiones. Asimismo, actualmente se desempeña como especialista en temas de energía, energía nuclear y renovables.↵

3. Said, Edward (1979), *Orientalism*, Vintage, Nueva York.↵
4. Nasr, Vali (2006), *The Shia Revival: How Conflicts within Islam Will Shape the Future*, WW Norton and Company, Nueva York.↵
5. Véase https://bit.ly/2VpHsgB.↵
6. Dabashi, Hamid (2012), *The Arab Spring: The End of Postcolonialism*, Zed Books, Nueva York.↵

Argentina, China y Estados Unidos

La política exterior y nuestras oportunidades desde América del Sur

Pablo Fernando Suárez Rubio[1]

Palabras clave: Argentina, política exterior, relaciones estratégicas, República Popular China, Estados Unidos, diplomacia empresarial.

1. Introducción

Para pensar las relaciones con la República Popular China (RPCh) y los Estados Unidos (EE. UU.), debemos analizar dichas bilateralidades en su formato y sustancia reciente. Pero tenemos la posibilidad de preguntarnos también acerca de sus políticas exteriores (PE) selectivamente y de la nuestra en general. Ellos, en su complejidad y dimensión, difieren lo suficiente como para que cierto escepticismo emerja ante la comparación como método. No es lo comparativo, sino la identificación de buenas prácticas y supuestos subyacentes lo que puede coadyuvar a nuestra reflexión y diseño.

El ciclo de la política pública (PP) demanda que, posterior a su ejecución, de la evaluación y el rediseño surja una nueva implementación que –sosteniendo la misión o el objetivo estratégico– se adapte y mejore. La PE, en su complejidad y particula-

rismo, no puede evitar este mandato. En la Argentina, si bien las últimas décadas ofrecen una evolución gradual de esta técnica[2], nuestra PE presenta ciertos "matices" para esa adaptación permanente; existe una burocracia capaz, un cuerpo diplomático robusto, pero siempre opera en exceso el ímpetu "fundacional" de visiones idealistas en la coordinación de la PE de un nuevo gobierno. Esto genera un serpenteo de políticas, que nos lesionan como actor monolítico, cohesionado, afectando las relaciones exteriores en general, las relaciones con EE. UU. y RPCh en particular.

Desarrollaremos durante las siguientes páginas, desde un marco analítico híbrido[3], nuestro entendimiento básico de las oportunidades y desafíos que enfrentará nuestra cancillería durante los años venideros. Discutiremos abrevadamente el estado de la integración regional, destacando el vínculo de esta –nuestro contexto insoslayable– con intereses concretos y escenarios económicos futuros. Desde esa base focalizaremos en las dos potencias globales que, por tamaño, poder y capacidades de auspiciar mayor cooperación o conflicto, mas reciben atención.

Dentro de las modestas reflexiones finales, buscaremos destacar algunos lineamientos para el corto, mediano y largo plazo de nuestra PE.

2. Marco teórico y debates pertinentes a la propuesta

La Argentina desarrolló, a la par de su modernización política e institucional, escuelas de pensamiento para su política exterior (PE), las cuales fueron adaptando su contenido o buscando la superación –cada una sobre sus competidoras– en paralelo a la evolución de los debates paradigmáticos de las relaciones

internacionales (RR. II.), como campo disciplinar[4]. Alejandro Simonoff (2007, 2013) sintetiza cuatro escuelas, las cuales asocia a su autor preeminente (Puig, Escudé, Rapoport, Russell y Toklatian) y en general las clasifica según qué tipo de autonomía buscan, cuánto adhieren o confrontan al poder hegemónico, cuánto adhieren o confrontan a la globalización como fenómeno, y si la prevalencia del orden político o el orden económico domina la estrategia de la PE.

Complementario a lo anterior, destacamos que Federico Merke (2005), al promover una evaluación general del estado de las RR. II. como disciplina social, se refirió al destino que sufrieron los análisis de política exterior (APE), los cuales se vieron desplazados por los de política internacional (PI) y reaparecieron durante los albores del siglo corriente. Esta vuelta a la escena de la PE propicia una oportunidad estupenda para análisis y nuevos debates: independientemente de la escuela, se reconoce que la PE de un país consiste en estrategias de interés propio elegidas por el Estado para salvaguardar sus intereses nacionales y alcanzar objetivos fuera de sus fronteras. Pero si dicha política "es el rostro que una nación presenta al mundo" (Schlesinger Jr., 1990, p. 67), esa imagen estará condicionada por las particularidades de cada nación y por la influencia de quien domine el campo disciplinar y, por tanto, defina y delimite aquello que se discute y el modo en el cual se lo implemente[5].

Señala Dallanegra Pedraza que los Gobiernos argentinos oscilaron entre "la subordinación y la confrontación con las potencias centrales en vez de ocuparse de la construcción real de poder" (Dallanegra Pedraza, 2009, p. 152) y que esto estuvo en

general vinculado a la disputa del moralismo y el juridicismo en las coordinaciones de la PE, incluso en las variantes del tercerismo argentino[6]. A esto le agregaríamos lo que Yang define como la perniciosa lógica del "ajuste de la política anterior"[7], la cual provoca el deterioro del ambiente de inversión, el agotamiento de las finanzas, la insostenibilidad de políticas, el estancamiento del desarrollo económico y por tanto la erosión de los intereses nacionales supuestamente a defender y proyectar (Yang, 2018, pp. 70-71).

Todas las definiciones de política exterior que ofrecen los autores referidos por Simonoff discuten el vínculo entre la política interior y las relaciones exteriores del país, aunque algunos lo consideren necesario y otros lo cuestionen o degraden (2007, 2013)[8]. En todo caso, si es criticable el exceso de presiones ideológicas o partidarias sobre la estrategia exterior, resulta igual de negativa la "desnacionalización cultural" que planteó Helio Jaguaribe (1972): la merma de la funcionalidad de la élite como grupo nacional que adopta (no adapta) política y económicamente criterios exógenos. Temática estrechamente relacionada a nuestro contexto regional y los debates en torno regionalismo y la integración.

Nuestra región ha sido reconocida en el plano político y académico como una zona de paz, paz híbrida o distintas categorías para referir a la "singularidad" regional; en este mismo sentido, han resultado intrigantes los propósitos y mandatos de la integración latinoamericana[9] toda vez que estos no tuvieran una urgencia de "pacificación". Sin embargo, como señalan Sanahuja (2016), Turzi (2014) o Briceño Ruiz (2016), abonando a visiones diversas de la integración o el regionalismo[10], el pro-

ceso regional ha multiplicado esfuerzos en vez de centralizarlos, se han creado organismos con competencias similares a otros precedentes –y con instituciones sólidas y reconocidas globalmente–, se han promovido visiones fracturadas de la inserción internacional entre el Atlántico y el Pacífico y, casi siempre, los Estados no han avanzado mas allá de la intergubernamentalidad.

Por tanto, aquello que sencillamente llamamos "integración" puede no siempre serlo, abriendo paso más a la cooperación por temáticas, la preeminencia de ideologías por sobre intereses o bien que los diseños de políticas exteriores nacionales guarden para cada Estado un lugar incompatible con los otros diseños análogos (un problema para el auge de alianzas por sobre equilibrios y balanceos)[11].

Finalmente, el Estado como actor preeminente puede acompañar o fomentar las capacidades innovadoras y comerciales. La PE no puede dejar de lado las expectativas y la confianza de sus empresarios e inversores, de ese juego interactivo se modela la economía política y se evitan las "crisis *kaleckianas*"[12]. Luis María Kreckler (1997), al desarrollar sus postulados sobre la diplomacia empresarial, no predica la sustitución de la diplomacia por la "ideología de la empresa", sino que sufraga un nuevo rol para la promoción del comercio exterior y los negocios de las empresas de nuestro país[13]. La complejidad del mundo actual complica las estrategias de las políticas exteriores veintenas o del vigésimo siglo.

3. El estado actual de las relaciones con EE. UU. y la RPCh

Al primer auge y caída de las relaciones con los EE. UU. en la década de los 90, se le agrega un segundo auge y caída de las relaciones con la RPCh durante las primeras dos décadas del siglo XXI. Ambas relaciones sufrieron de una "distorsión cognitiva" blanco o negro, que imposibilitó la administración de acuerdos y diferencias, partiendo de una agenda simple no conflictiva que evitara el falso dilema alineación/confrontación.

Resultan sumamente interesante las reflexiones de Roberto Russell al respecto:

> No estuve de acuerdo con la política exterior del kirchnerismo, pero la Argentina, durante su gobierno, había cancelado sus deudas con Repsol y con el Club de París, procurando volver a los mercados de capitales de Occidente. Como no lo logró, utilizó el *swap* chino. La derecha liberal en la Argentina dice que un gobierno se aísla cuando cuestiona la forma en que ese gobierno se vincula con Occidente, básicamente con Estados Unidos. El riesgo de esa visión es que, frente a un mundo que está cambiando, adoptemos un posicionamiento equivocado: seguir a Estados Unidos por intereses económicos, cuando sabemos que ese *trade off* no se va a dar (García, 2018, p. 2).

Argentina cuenta hoy, a partir del Acuerdo Marco de Cooperación Económica y de Inversión y el Acuerdo Complementario de Cooperación en Materia de Infraestructuras dentro del Diálogo Estratégico China-Argentina para la Cooperación y Coordinación Económica, con una cantidad importante de proyectos prioritarios (la polémica por la baja de algunos la retomamos en el apartado final del escrito) que hacen de la Argentina un socio relevante tanto como "vidriera" de tecnología nuclear compartida, aliado aeroespacial invaluable y un respetuoso *partner* que lentamente abre mercados atendiendo la es-

trategia de desarrollo interior de la RPCh donde el Estado regula y coordina apertura y reforma de mercado[14].

Fruto de las primeras señales de reacomodamiento por parte del Gobierno de Mauricio Macri, la Argentina avanzó en varios acuerdos con los EE. UU. que fueron desarrollados parcialmente luego de la transición Obama-Trump. La Cancillería y los medios de comunicación hicieron hincapié demasiado en la agenda de Seguridad y Defensa[15], a pesar de ofrecer buenos acuerdos en materia educativa, fiscal, energética, entre otros. Estos temas serán retomados mas adelante.

De cierta manera, Girado y Burgos (2018), al analizar el comercio exterior de la Argentina con EE. UU. y la RPCH (también lo hacen respecto de Brasil), señalan cómo en algunos rubros la RPCh desplazó a los EE. UU. luego de la crisis *subprime* y a Brasil inclusive, a partir de su estrategia exportadora y las ofertas corporativas como proveedores de bienes con mejor financiamiento[16]. Daniel Oviedo argumentaría que esta relación debiera pensarse como "una de las causas de los problemas de la economía argentina, afectada por lo que hemos mencionado en otros trabajos como 'choque de modernizaciones'" (Oviedo, 2018, pp. 100-101). Carlos Escudé (2019), quien cuestiona la producción intelectual de su colega y la reduce a un mero esquema de *lobby sinofóbico,* cree que la RPCh ha hecho una importante contribución a la economía argentina e, indirectamente, a su estabilidad democrática: Escudé señala que, aunque es mucho más poderosa, "con la internacionalización del RMB, China ha mostrado una disposición mucho mayor para contribuir a la solución de las dificultades financieras de Argentina que otras grandes potencias" (Escudé, 2014, p. 4), con el benefi-

cio adicional de que "la pérdida de hegemonía económica por parte de Washington implica el desplazamiento de un país que casi nunca le aportó nada bueno al nuestro, y que muchas veces le propinó graves daños" (Escudé, 2011, p. 8).

Cambiemos (2015-2019) generó en simultáneo un enfriamiento de las relaciones con la RPCh[17] al tiempo que "relanzaba" la relación con los EE. UU. Si cuantificamos los tratados, acuerdos y convenios rubricados[18], resulta evidente que Mauricio Macri puso en el centro de la plataforma externa sus expectativas crecientes en instituciones y organizaciones como la OCDE o el Foro de Davos y el G20.

Según Frenkel (2018), la Argentina impulsó junto con Chile la convocatoria a una cumbre especial de cancilleres (Mercosur y Alianza del Pacífico) para diseñar una estrategia común ante el "efecto Trump", sin alterar las "buenas" relaciones con EE. UU. El concepto acuñado ("proteccionismo selectivo") invitaba a una mayor cercanía con Washington para lograr menores restricciones a su mercado. Frenkel señala que "la decisión de bloquear la importación de biodiésel seguiría vigente, lo cual pondría en entredicho la presunción del gobierno macrista" (Frenkel, 2018, pp. 197-198). A esto se agrega que, a comienzos del 2018, el entonces secretario de Estado de los EE. UU., Rex Tillerson al visitar la Argentina, marcó la preocupación de su Gobierno ante las "alarmantes" relaciones que nuestro país tenía con la RPCh (y Rusia), solicitando la merma en nuestros intercambios e inversiones cruzadas. Fue en este marco en que el Gobierno argentino suspendió la cuarta y quinta central nuclear acordadas con la RPCh y frenó diversos proyectos de infraestructura[19]. Considerando las posteriores medidas toma-

das contra el acero y aluminio, “el efecto Trump” pareciera requerir un cambio de táctica.

Del análisis de la balanza comercial total (y en particular con los dos socios focalizados), obtenemos:

- una restitución del superávit comercial perdido en 2015 a partir de la crisis macroeconómica, la devaluación del peso y la recesión (freno a las importaciones[20]);
- la relación con la RPCh y EE. UU. finalizó deficitaria para la Argentina, pero con una fuerte desaceleración del balance negativo.

Esta situación no debe entusiasmarnos demasiado: exportando 65 mil millones de USD, Argentina está aún lejos de los 82 mil millones exportados en 2011 (Spaltro, 2020). Decíamos que la permanente obsesión con el déficit comercial[21], no permite valorar la cooperación en ciencia y tecnología (CyT) anclada en el mutuo interés de sectores que han posibilitado “ampliar el número de técnicos y científicos involucrados en programas bilaterales, ensanchar el número de centros participantes y extender la inserción en interfaces científico-tecnológicas” que agregan valor a productos exportados y crean “plataformas comunes para la comercialización de bienes y servicios en terceros mercados” (Suárez Rubio, 2020, p. 10).

En todo caso, debemos explorar nuevas estrategias para compensar el déficit (en cuanto la merma de divisas afecta permanentemente nuestro equilibrio macroeconómico). El trabajo de Xuedong, L (2018) hace hincapié en el turismo de la creciente clase media china como una forma de compensación para nuestra balanza de pagos, por ejemplo.

4. ¿Puede una política exterior ser prudente y audaz a la vez?

Es posible que un planteo de esta naturaleza, que desde el vamos plantearía una contradicción, no sea lo más sugerente para iniciar un diagnóstico o propuesta para una política estratégica. Sin embargo, esto es aparente. Debido precisamente a la multidimensionalidad y complejidad referida anteriormente para las políticas exteriores actuales, esa multiplicación de temáticas, áreas y zonas de interés (acciones y reacciones) le presentan al estadista un variado menú de oportunidades para escoger el momento del relajo, la templanza o la prudencia, mientras determina dónde activar su asertividad para emprender acciones poco comunes sin temer las dificultades o el riesgo que implican. Podríamos aventurar *a priori* que esto está ligado a lo que se espera y lo que no se espera de uno y a si ese factor sorpresa altera o no a los pares, molesta o agrada a los hacedores de reglas internacionales (o hasta qué punto) y a si devenga beneficios concretos y medibles para una cantidad no menor de actores internos que la política exterior intenta representar o potenciar[22].

En este sentido, se observa que, cuando la relación entre política interna y externa pierde el balance en favor de la primera[23], eso puede llevar a una política audaz en lo retórico de objetivos trascendentes, infructuosos en lo práctico. La osadía termina si las estructuras de gestión y los recursos de la diplomacia gozan de señales ambiguas.

Una PE prudente radica en no fomentar ilusiones materiales si la solidaridad es ideológica, o enfriar expectativas a la alza,

respecto de escenarios favorables o ganar-ganar con Estados que disputan poder al máximo nivel. La parsimonia radica en el estudio del otro (aliado o adversario), evitando la insensatez de pedir o alentar comportamientos que chocan contra los cimientos de sus políticas exteriores.

Sobre esto se monta la audacia *tercerista*. Cuando la triangulación es positiva –actor A emprende una política común con actor B, lo que genera un espacio para una nueva política con actor C (para bien o para mal, fuertemente condicionado por actor B), que antes del primer movimiento no era viable– y se convierte en la táctica que viste de realismo al tercerismo. De las recomendaciones que 20 años atrás Anthony Giddens (1999) identificara, destaquemos la necesidad de mayor democratización, inversión social y una nueva relación con el medio ambiente mediante la "modernización ecológica". No imprimir en la PE proyectos que recojan estas demandas profundizará el divorcio entre los sistemas de representación democrática y las demandas sociales, además de que aumentará el riesgo y temor por los "Cisnes Verdes"[24].

4.1. Elementos organizacionales

Respecto del plano organizacional, la prudencia no es permanencia, tampoco es revolución. La cancillería cuenta con más de 2 500 recursos humanos y dispone por tanto de un potencial importante[25] para la creación de iniciativas sin que se requieran nuevos recursos. Un rediseño orgánico que identifique los talentos humanos favorables a su reasignación en tareas más sofisticadas sin lugar a dudas sería un movimiento audaz. Si la Argentina quiere enaltecer su política comercial[26], identi-

ficar mercados complementarios, fomentar las marcas argentinas en el mundo, debe nutrirse no tan solo de sus tradicionales expertos y de los vínculos con agencias o actores del tercer sector orientados a estas tareas, sino que debe capitalizar la pujanza de nuevos y jóvenes técnicos cuyo capital humano se adecua mejor a las nuevas oportunidades y necesidades del sector de la innovación.

Los casos testigo del sector privado que han liderado la apertura de mercados deben ser socios de la PE, su convocatoria y coordinación no puede ser pospuesta. Para el embajador Luis María Kreckler (1997, pp. 40-45), el sector empresarial debe coligarse en el trabajo internacional del Estado mediante sus propios vínculos internacionales, apoyando las políticas de comercio exterior en las que hayan participado responsablemente. La ventaja del *lobbying* que el sector privado realiza en paralelo radica en la posibilidad de superar situaciones de estancamiento: a veces los negocios superan los impedimentos oficiales o bien resulta un auge de la fortaleza del negociador si, detrás de sí, el sector privado lo apoya y lo asesora en su responsabilidad última.

Hoy día el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto (MRECIC) se organiza con una falsa antinomia entre centralización/descentralización, espejo del debate neoweberiano y neogerencial[27]. Lo cierto es que, dada la multiplicidad de actores nacionales, subnacionales, públicos y privados, la falta de centralización en la coordinación y la falta de horizontalidad en la información que generan los actores llevan a múltiples errores e infortunios que reducen el impacto de buenas acciones estipuladas en los "Planes País" que cada embajada plantea

dentro de la estrategia macro que diseña la Cancillería. Transformar la práctica cotidiana del funcionario en indicadores de gestión es algo valorable[28] pero insuficiente si cada nodo de la red no dispone de información generada en otros nodos y reproduce comportamientos ineficientes o es privado de buenas prácticas ya testeadas en otras latitudes. Si dentro de la política comercial, cada funcionario sigue la lógica de los "tres pasos" –identificación de barreras o impedimentos, inteligencia comercial, detección de oportunidades comerciales–, pero dicha gestión no arriba al destino predilecto (empresarios argentinos sectores transables), se pueden producir:

- esfuerzos duplicados,
- esfuerzos en vano,
- sorpresas a mitad de camino,
- fracasos de la diplomacia empresarial.

En este sentido, el espíritu de descentralizar la agencia promotora de inversiones y comercio exterior fuera de la orbita de la Cancillería y desplazar a una generación de diplomáticos versados en la materia es un despropósito, de la misma manera que imposibilitar acciones que aparecen como oportunidades, pero que no están en una planificación *ex-ante* resulta igual de dogmático[29].

4.2. Regionalismo y cadenas de valor regional (CVR) en el sur y sus problemas

Como ya mencionamos en el apartado teórico, sin cesiones de grados de soberanía, no hay plena integración. La toma de decisiones colectivas sigue siendo lo central. América del Sur aumentó su interdependencia en las últimas décadas, en el ám-

bito comercial, en los flujos de personas y levemente en las inversiones, pero para la Cepal el dinamismo de la integración "de hecho" pareciera obedecer más a incentivos económicos que a la acción de las instituciones especializadas (2014, p. 75). Una muestra de esto son los frecuentes problemas e impedimentos que registra el Fondo para la Convergencia Estructural del Mercosur (FOCEM) generalmente denunciado por Uruguay y Paraguay; otro factor se encuentra en que los principales actores empresariales de la región tienen, en general, un vínculo limitado con las instituciones de la integración regional y subregional.

Las políticas exteriores oficializadas por los Estados y los espacios e instituciones del regionalismo sudamericano –ambas modificadas con el paso del tiempo– evidencian que no logramos aupar criterios sobre el rol que cada actor cumple en la región; se han superpuesto tareas y mandatos, se han recelado visiones de fractura e incompatibilidad (Turzi, 2014; Sanahuja, 2016)[30]. Tanto la(s) crisis[31] que enfrentan los países suramericanos, como la aceleración de los acuerdos con otras regiones (como la UE y EFTA) pueden ser vistos como riesgosos (Bianco, 2019). Sin embargo, pueden ser una chance para alinear la "seguridad económica": si no hay esquemas complementarios entre los sectores públicos y privados, la competencia exógena será demasiado para nosotros. Promover CVR necesita de más y mejores iniciativas, además de una mejora sustancial de los resultados fiscales de los países del sur (Kozak, 2019).

De manera agregada, Fanelli (2015, pp. 23-26) identifica al menos tres imperfecciones del mercado de capitales internacional –pro cíclicos, ausencia prestamista de última instancia y

evaluaciones del riesgo distorsionadas– por las cuales una integración prematura a este mercado por parte de nuestro país y socios sudamericanos traería/trae más perjuicios que beneficios hasta tanto no se desarrolle cierto umbral en la calidad de sus sistemas financieros, gobernanza institucional e integración comercial regional. Esto podría teórica y parcialmente suplirse con una integración financiera regional, pero, debido a las asimetrías macroeconómicas y la disparidad de sus relaciones comerciales, en la práctica generaría mayores problemas. Sin acuerdos respecto de cadenas de valor o adecuación en la presión tributaria de cada país, esto fracasa.

Pensar una CVR[32] suramericana, en donde un país o grupo de países industrializado/s funcione/n como "centro" –ganando eslabones más sofisticados de empleo calificado vinculados a investigación, ciencia técnica, publicidad, diseño– de un grupo de países de la región, que requieran más empleo, pero de baja calificación y de bajo contenido de conocimiento (ensamblaje, por ejemplo), resulta improbable, considerando los estudios de la Cepal al respecto: no dan buenos resultados los puntos de partida para las posibles cadenas (Durán Lima, 2018). En este sentido, el esquema de competencia suramericana de ciertas firmas y sectores debe migrar a uno de cooperación ante la amenaza de competir con CVR europeas. Quizás finalmente se comprenda que empresas que producen lo mismo no necesariamente son competidoras en un mundo con mercados y segmentaciones múltiples, y que el sector automotriz de Brasil y la Argentina no deben ser la única iniciativa, si consideramos las importantes cadenas agroalimentarias en la región.

5. ¿EE. UU. como modelo? Hacer lo que hacen, decir lo que dicen

Para los americanos el contenido moral del interés nacional está determinado por tres elementos. Las tradiciones nacionales (aislacionismo/unilateralismo y compromiso), la dirección política, y la opinión pública (Schlesinger Jr., 1990, pp. 36-38).

Para obtener aprobación de su política, todo presidente americano debe apelar a la geopolítica y la ideología y, para hacerlo eficientemente, debe combinar las dos tendencias no solo en sus discursos, sino también en sus acciones. La ideología funda modelos y como ejercicio intelectual puede ayudar a delinear los problemas, pero es el enfoque empírico-experimental el que los resuelve (Schlesinger Jr., 1990, pp. 36-38).

Henry Kissinger cree que la interacción del idealismo y el realismo estadounidenses ayuda a explicar la ambivalencia del enfoque de EE. UU. sobre el mundo. "Ninguna nación ha sido más pragmática en la conducción cotidiana de su diplomacia, o más ideológica en la búsqueda de su histórica convicción moral" (Kissinger, 1996, p. 18).

A pesar de la envidiable posición norteamericana, la posguerra de la Guerra Fría presentó a los presidentes una serie de problemas, cambios y desafíos, incluyendo crisis financieras y diversos conflictos armados. Al abordar estos problemas, la mayoría de los presidentes intentaron combinar realismo con idealismo. Todos ellos dieron prioridad a lo que concibieron como los intereses nacionales y también intentaron fomentar ideales estadounidenses, en mayor o menor medida respecto a la democracia, la libre empresa, el libre comercio y el respeto

de los derechos humanos. Sin embargo, Estados Unidos lideró el mundo en educación superior, investigación científica y tecnología avanzada (especialmente tecnologías de la información), lo que dificultó y dificulta que otros Estados se pongan al día rápidamente. Lo hizo, según señala Noam Chomsky (2012), a través de subsidios, créditos regulatorios y múltiples mecanismos para transferir fondos del sector público al privado, o bien financiar CyT a través del Pentágono, mientras su diplomacia empresarial sellaba acuerdos por todo el mundo[33]. Al hacerlo, muchas veces tuvieron que hacer lo que había que hacer, mientras decían lo que tenían que decir[34].

5.1. Los ciclos políticos y el "ajuste" de la relación con la RPCh

En la carrera presidencial, Clinton criticó al presidente Bush por mantener contactos de alto nivel con Beijing después de la masacre de Tiananmen y lo condenó por vetar los proyectos de ley del Congreso que cancelan el estatus de nación más favorecida de China (NMF), que había sido la forma en que el Congreso protestaba y condicionaba a la RPCh (Christensen, 2015). Cuando asumió la presidencia, amenazó directamente con la cancelación de su condición de NMF[35] si no respetaba los DD. HH. Los chinos dijeron categóricamente que las políticas internas de la RPCh no eran asunto suyo; en mayo de 1993, Clinton retrocedió (Powaski, 2018, p. 77). Extendió el estatus NMF por un año más, condicionado a una mejora en el historial de DD. HH. (se extendería por otro año, pero esencialmente sin condiciones).

George W. Bush inicialmente estaba decidido a seguir una política exterior más realista, una que priorizara los intereses

nacionales de EE. UU. Sin embargo, después del 11 de septiembre, Bush cambió a una filosofía mucho más ideológica, posteriormente conocida como "Neo-Con". Irónicamente, la administración Bush no solo no logró difundir la democracia, sino que también violó DD. HH. básicos (Powaski, 2018, pp. 107-112); respecto de las tensiones con China, estas volvieron a aumentar rápidamente después de que Bush alegara tener la obligación de defender a Taiwán si era atacado por la RPCh (la declaración sobre Taiwán alentó enormemente el movimiento de independencia de Taiwán: en 2003, promovieron un referéndum la independencia de Taiwán). Inmediatamente debió oponerse a las autoridades taiwanesas que quisieran cambiar "unilateralmente el *statu quo*" (Yu, 2009, p. 84).

Una de las principales razones por las que Obama no quería que EE. UU. se involucrara militarmente en Medio Oriente era su deseo de concentrar la energía y los recursos estadounidenses en una serie de desafíos planteados por China. Si bien la nueva asertividad de la RPCh fortaleció la relación de seguridad entre EE. UU. y Japón, las economías en ascenso del ASEAN causaron la disminución relativa de la relación comercial entre EE. UU. y Japón (Powaski, 2018, pp. 176-178). Los intentos de sellar Mega Acuerdos que excluyeran a la RPCh pasó a ser central en la estrategia americana. Pero si ya resultaba compleja su gobernanza, el ascenso de Donald Trump a la presidencia de EE. UU. llevó esas gestiones al cementerio, mientras se preparaba para una nueva guerra comercial y tecnológica, al mejor estilo Reagan vs. Japón[36].

6. ¿RPCh como alternativa? Ideales múltiples pero convergencia de intereses

Resulta costoso pensar que la Argentina, con preeminencia en la defensa de la democracia y los derechos humanos, pueda aprender del gigante asiático, pero esa anteojera es errónea. Los sistemas políticos y el ordenamiento jurídico responden a la cultura y la historia de cada nación –además de a su condición geográfica y la fortaleza de sus partidos y sociedad civil–; sin embargo, los problemas de la globalización o neoliberalismo nos afectan y condicionan a todos. Por ello, la capacidad de adaptación y síntesis, la búsqueda de la paz, el doctrinario comportamiento de no intervenir en asuntos soberanos, el respeto y la admiración ante culturas disimiles y la propensión a innovar e incorporar nuevas prácticas de gestión y mejora continua en todos los ámbitos de la vida son incentivos para nuestro análisis.

Durante medio siglo, la RPCh ha evidenciado 3 características que quisiéramos destacar:

- luego del "siglo de humillación" y el posterior proceso de centralización y unidad, China ha compuesto y seleccionado lo que hoy en día llamamos "civilización china"[37], y al hacerlo ha definido directa e indirectamente intereses nacionales y la forma para defenderlos[38];
- el carácter experimental de su ascenso no quedó solo en el plano económico[39] –economías planificadas, de mercado, mixtas, formatos organizacionales, empresarios disímiles, modelos de gestión urbana que compiten según los resultados–, sino que durante el mismo proceso han

vivenciado la multiplicación tanto de escuelas como de tanques de pensamiento diversos para relacionarse con el mundo[40] y expandir distintas imágenes de sí;

- primero el BRICS, luego la Asociación Económica Integral Regional (RCEP, por sus siglas en inglés), finalmente la BRI, todas iniciativas globales que entrelazan lo antecedente, se desarrollan con aliados, pero también con rivales[41], combinando posturas irrenunciables respecto de disputas soberanas, con la amplificación de relaciones socioeconómicas basadas en necesidades mutuas de conectividad y logística[42], forjando un ejemplo cabal de cómo, ante desemejanza de ideas o percepciones, pueden converger intereses y proyectos.

Zhang Qingmin (2015) realiza un análisis muy interesante sobre casos de estudio distintos –relaciones bilaterales con Japón, litigios comerciales contra la industria textil china, industria armamentística en Libia, Premios Confucio a la Paz– para demostrar lo pragmático (o al menos no automático) de la coordinación de la PE en circunstancias que las fuerzas sociales y causas profundas alteran lo planificado por el Ministerio de Asuntos Exteriores. Su propósito es demostrar la capacidad de escalada y enfriamiento de conflictos, con o sin respaldo social, para sostener los pilares de la PE.

Esto significa, para Jacques (2012), que la élite política tiene que ejercer el poder desafiando a poderosos grupos de interés, como los cárteles industriales, lo que requiere construir coaliciones y movilizar/desmovilizar el nacionalismo para sostener el apoyo popular y el capital político.

A pesar de la importancia de la IED en su plataforma exportadora, China ha basado su proceso de modernización escalonada, principalmente en sus recursos internos. Se ha basado en innovaciones ideológicas e institucionales y en la reestructuración industrial a partir del creciente mercado interno y la transferencia de los enormes ahorros personales de sus ciudadanos a la inversión.

En la RPCh la convivencia o cohabitación del desarrollo y el subdesarrollo, o, dicho de otra manera, la convivencia entre la china agraria y la economía del conocimiento china, no parece estar desapareciendo en el corto plazo, por lo que identifican dos pilares para su estrategia, que requieren esfuerzos disímiles, pero cohesionados: la modernización del oeste y la sofisticación de su sistema de innovación.

Durante el primer semestre del gobierno de Xi Jinping, la importancia de mejorar la coordinación de políticas se abordó en un artículo titulado "Innovaciones en la teoría y práctica diplomáticas de China en nuevas condiciones", el cual se centró en la defensa de los "intereses nacionales centrales" mediante el diseño de alto nivel y la planificación estratégica del trabajo diplomático, y en "la necesidad de una mayor coordinación en el trabajo diplomático para garantizar un liderazgo central unificado sobre las operaciones" (Economy, 2018, p. 126).

Dentro de esta planificación, la BRI cumple con el último eslabón del plan "Go West", dado que, de los seis corredores de la actual iniciativa, tres cruzan la Región Autónoma de Sinkiang en el oeste chino que limita con socios y rivales, Pakistán, India, Rusia, entre otros (Ramón-Berjano, 2018, pp. 46-47). Previa-

mente, el desarrollo escalonado incentivó ya las economías de las ciudades Chongqing y Chengdu.

En el otro foco, Xi afirmó que "la base" de su "innovación científica y tecnológica no es lo suficientemente sólida", y que su "capacidad de innovación independiente, especialmente en el área de la creatividad original[43], no es fuerte". Afirma que deben ponerse "al día y luego tratar de superar a los demás" (Xi, 2014, pp. 132-135). Así, el primer ministro Li Keqiang anunció un programa nacional de I+D para apoyar áreas críticas como energía limpia, *big data*, observatorios árticos, ciberespacio, exploración del espacio profundo, neurociencias, entre otras (Economy, 2018, pp. 123-124).

A pesar de la escalada del conflicto con los EE. UU. en los últimos años, tanto la BRI gana socios por el mundo, como el sistema de innovación chino aumenta en patentes y regalías. ¿Será el COVID-19 el "cisne negro" de este proceso? Por ahora le permite al PCCh desplegar todas las capacidades de coordinación política que aún detenta, mientras los analistas económicos proyectan los impactos en la "salud" de la economía mundial[44].

7. Reflexiones y apredizajes para la próxima década: la endíadis del Estado y del Mercado

Nuestro intento de vincular nuestra agenda con las potencias y nuestro desarrollo interior con el regionalismo finalizan aquí. Una serie de prioridades para nuestra PE en general y respecto de las relaciones con EE. UU. y la RPCh es lo que modestamente podemos ofrecer como reflexión de cierre:

Tenemos que poder cimentar una imagen de país que respete tanto nuestra defensa de los DD. HH., la democracia y la soberanía con la no intervención en los asuntos internos de pares y adversarios en el sistema internacional.

Argentina debe abandonar el ciclo vicioso de impugnación al Gobierno saliente; la PE debe poseer inteligencia contextual y promover la síntesis de la política, no la vuelta a foja cero. Debemos darle utilidad a nuestra diversidad ideológica y especialización educativa designando los funcionarios, dirigentes y técnicos, sus destinos y tareas, según lo que identificamos que nuestro aliado o adversario prefiere política y comercialmente. Así, evitaremos la Torre de Babel de la diplomacia.

Si no es posible ampliar el proceso de decisiones colectivas suramericanas, deben aprovecharse los mecanismos existentes[45], mientras se identifican agendas de cooperación regional menos conflictivas a partir de los problemas estructurales que los países comparten (energía, sustentabilidad, transparencia, financiamiento). Debido a las dificultades señaladas respecto de la integración financiera regional y el deficiente sistema financiero nacional, la promoción de inversiones es un capítulo prioritario en el corto plazo para la PE; en el mediano y largo plazo, la solvencia fiscal y la reconfiguración de la matriz de incentivos del sistema financiero serán lo que revierta la filtración de divisas y canalice inversión estratégica.

La promoción del comercio exterior debe ser un punto de encuentro de las capacidades estatales y las fuerzas del mercado; el acceso a los mercados de la RPCh es un claro ejemplo donde las necesidades e intereses se alinean. Las empresas argentinas sobresalientes de nuestras cadenas de valor o con po-

siciones firmes en mercados exteriores deben ser consultadas y coordinadas, sobre todo en situaciones y latitudes donde los negocios superan los impedimentos oficiales y recelos políticos.

Nuestro servicio exterior y cuerpo diplomático deben competir entre sí, con los "ojos abiertos": deben tener conocimiento de las prácticas exitosas de colegas y disponer de incentivos para emular comportamientos con base en criterios culturales geográficos/regionales o subregionales.

En este mundo preocupado por "Cisnes Verdes" y con alta competencia de firmas globales por dominar el mercado energético sustentable, nuestra PE no puede desaprovechar el tren de la "modernización ecológica": ni en términos de *branding* nacional ni respecto del hundido de inversiones extranjeras.

Debe formar parte de nuestras capacidades la interpretación correcta de los ciclos políticos americanos y las alteraciones de lo "irrenunciable", prioritario y urgente, y lo restante: allí se amplían o reducen los márgenes de acción para nuestras expectativas económicas-comerciales. La Argentina no debe dudar en apoyar las iniciativas norteamericanas que no le suponen costos significativos.

Las pretensiones de la RPCh no han variado demasiado: respeto por la nueva normalidad china en términos globales, amistad dentro del sur global, cooperación e intercambio en áreas explicitadas (infraestructura, logística, energía, conectividad, alimentos, entre otros), por lo que resulta francamente inentendible la falta de voluntad argentina para llevar adelante junto a la RPCh los proyectos de central termoeléctrica Manuel Belgrano II, de las represas El Sauzal, Río Bermejo, Cordón de

Plata, Pini-Mahuida, La Invernada, Cerro Rayoso y Río de Llanura, de la línea de interconexión eléctrica ET Río Diamante-ET Centro (Charlone), del programa hídrico para el desarrollo del Río Deseado, del dique Tasigasta, de la central hidroeléctrica Portezuelo del Viento, de la creación de un banco binacional de antígenos y vacunas, y de la renovación de la flota pesquera, tal cual señalaron Bianco y Simone (2017, pp. 110-111).

Los últimos años han evidenciado cuatro sectores donde la cooperación con los EE. UU. es factible y por la cual podemos obtener beneficios:

- tributario: debido a la Ley de Cumplimento Tributario de Cuentas Extranjeras (FATCA), nuestro país puede acceder a un convenio recíproco de brindado de información sobre cuentas de residentes en EE. UU.;
- *software* y servicios informáticos: Argentina se encuentra en el top 25, un 0,7 % de las exportaciones mundiales, y cuenta con mas de 175 empresas exportadoras, siendo EE. UU. el principal demandante;
- energía: renovables y no renovables, forman parte del acuerdo signado en el G-20 de Buenos Aires para potenciar las cadenas de valor y la participación del sector privado dentro del Programa "América Crece";
- CyT: contamos con un acuerdo entre el Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI) y el Instituto Nacional de Estándares y Tecnología de los Estados Unidos (NIST), además de con la importante cantidad de convenios interuniversitarios.

Argentina debe emular a Brasil y licitar la infraestructura de 5G en telecomunicaciones y convocar a la RPCh y a los EE. UU., sabiendo que los primeros tienen la ventaja y presentan el mayor de los intereses en profundizar ese vínculo. Dependiendo del margen de maniobra que se cuente para revisar el acuerdo UE-Mercosur, ante un escenario adverso, lo mejor será explorar acuerdos complementarios que le otorguen condiciones similares a empresas norteamericanas y chinas, si se abordan acuerdos integrales que comprometan inversiones porque lo firmado con Europa en materia de inversiones no pasa de lo enunciativo.

Anclado a esto, debido a la ¿única? CVR con Brasil –automotriz– requeriremos una estrategia inteligente para compensar la primacía del triángulo Alemania-Francia-Italia, y posiblemente ello involucre *joint-ventures* con empresas asiáticas o americanas productoras de piezas y bienes intermedios, con transferencia de tecnología en un plazo aceptable para las partes.

La Cancillería, trabajando a la par de la Cámara de Comercio Argentina-China y la Chinese Council of Promotion of International Trade (CCPIT), debe ampliar protocolos de comercio (y aprovechar los existentes) para duplicar en una década las exportaciones argentinas al gigante asiático dados los mercados abiertos de soja y derivados, oliva y derivados, cerezas, arándanos, uva de mesa, limones, miel, caballos de pie, el paso de 25 a 95 frigoríficos exportadores y la creación una empresa binacional argentina-china para exportar vino de 31 bodegas coligadas.

Tenemos que consolidar el Diálogo Político de Alto Nivel con los EE. UU. (promovido por Susana Malcorra y John Kerry) para hacer menos disruptiva cada manifestación del "proteccionismo selectivo" de la potencia americana.

Fomentar la asociación estratégica integral con la RPCh significa crecer en imaginación e iniciativa: una forma de aliviar el peso del déficit comercial (divisas menguantes) está en el plano turístico; debemos negociar una mejor conectividad aérea, promociones conjuntas, paquetes a medida del consumidor chino, según su origen geográfico y patrones de consumo.

Finalmente, debemos compensar la asociatividad sector por sector: cada acuerdo abre la posibilidad de otro; y si emerge una percepción de desequilibrio, otros sectores pueden ser el vehículo del equilibrio en las relaciones con las potencias. La modernización ecológica y la sustentabilidad energética, por ejemplo, un menú variado para compensar estratégicamente a través de nuestras necesidades en materia nuclear, solar fotovoltaica, eólica e hidroeléctrica.

La cooperación y la oposición selectiva deben partir de la importancia en materia de capitales, ciencia y tecnología que suponen para nuestro país, y, debido a las asimetrías, debemos señalar como necesario el equilibrio y las compensaciones dentro del triángulo Argentina-EE. UU.-RPCh.

Bibliografía

Abal Medina, J. M. y Cao, H. (2012*). Manual de la nueva administración pública argentina*. Buenos Aires: Ariel.

Acuña, C. (2013). *¿Cuánto importan las instituciones? Gobierno, Estado y actores en la política argentina*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.

Baldwin, R. (2013). Global supply chains: why they emerged, why they matter, and where they are going. En Elms, D. & Low, P. (eds). *Global Value Chains in a Changing World.* Geneva: WTO.

Barría, C. (2020, feb. 10). Qué es el cisne verde que alarma a los economistas y por qué podría desencadenar la próxima crisis financiera. *BBC News*. Recuperado de https://bbc.in/2UTjudb.

Battaglino, J. (2013). *La Evolucion de la Zona de Paz Sudamericana.* EDENA Serie de documento de trabajo n° 12. Recuperado de https://bit.ly/2yGNQHf.

Beck, U. (2000). *La democracia y sus enemigos.* Barcelona: Paidós.

Bianco, C., Simone, A. y Kiciloff, A. (2017). Las zigzagueantes relaciones entre Macri y China. En *BORDES, 2(5),* 103-112. Recuperado de https://bit.ly/2UVEDU4.

Bianco, C. (2019). America del Sur y la integracion al mercado mundial en la era neoliberal. Ensayo desde la periferia. En *Revista Politica Latinoamericana,* n.° 8*,* ene-jun., Buenos Aires. Recuperado de https://bit.ly/2Xlf54z.

Bourdieu, P. (2000a). *Intelectuales, política y poder*. Buenos Aires: Eudeba.

Bourdieu, P. (2000b). *Los usos sociales de la ciencia*. Buenos Aires: Nueva Visión.

Breznitz, D. (2012a). Testimony before the Congressional U.S.- China Economic and Security Review Commission, May 10, 2012. Citado en Economy, E. (2018). *The Third Revolution. Xi Jinping and the new Chinese state*. Nueva York: Oxford University Press, p. 124.

Breznitz, D. (2012b). *Run of the Red Queen: Government, Innovation, Globalization, and Economic Growth in China*. New Haven: Yale University Press.

Briceño Ruiz, J. (2016). Hegemonía, poshegemonía, neoliberalismo y posliberalismo en los debates sobre el regionalismo en América Latina. En Martha Ardila (ed.). *¿Nuevo multilateralismo en América Latina? Concepciones y actores en pugna.* Bogotá: Universidad Externado de Colombia, pp. 23-66.

Cao, H. y Laguado Duca, A. (2015). Una administración pública para las sociedades posneoliberales en América Latina (2003-2013). En *Revista Estado y Políticas Públicas* n.° 4, 60-68, Buenos Aires, Flacso,.

Cepal (1994). *El regionalismo abierto en America Latina y el Caribe: la integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad*. Serie Libros de la Cepal, N°39. Santiago de Chile: Cepal.

Cepal (2014). *La Alianza del Pacífico y el Mercosur: hacia la convergencia en la diversidad*. División de Comercio Internacional e Integración. Santiago de Chile: Cepal.

Chomsky, N. (2012). *Cómo funciona el mundo*. Madrid: Capital Intelectual. Ed. Katz.

Christensen, T. (2015). *The China Challenge: Shaping the Choices of a Rising Power*. Nueva York: W.W. Norton Company.

Dahrendorf, R. (1999). La tercera vía y la libertad. En *Archivos del Presente,* Vol. 5, n.º 18.

Dallanegra Pedraza, L. (2009). *Realismo Sistémico Estructural: política exterior como "construcción" de Poder*. Córdoba: Edición del Autor.

De Ambrosio, M. (2020,). Alarmas reales y alarmas mediáticas. *Revista Anfibia*, 13 de febrero, recuperado de https://bit.ly/3bMDTqA.

Duran Lima, J. (2018). *Cadenas de Valor e Integración Regional: El aporte de las MIP*. CEPAL. Conferencia dictada el 5 de marzo de 2018, Ciudad de México.

Economy, E. (2018). *The Third Revolution. Xi Jinping and the new Chinese state*. Nueva York: Oxford University Press.

Escudé, C. (2011). *China y la inserción internacional de Argentina*. UCEMA Working Papers Series n.º 462. Recuperado de https://bit.ly/39Vk6U6.

Escudé, C. (2014). China y Estados Unidos frente a América Latina. En *Horizontes Latinoamericanos,* Vol. 2, n.° 1, jun. 2014. Brasil: Fundação Joaquim Nabuco, 65-78.

Escudé, C. (2019). How to lobby against China (or how NOT to conduct scholarly research in International Relations): a case study in contemporary (2018) SinoArgentine relations through the work of Eduardo Daniel Oviedo. Mimeo para Academia.edu.

Fanelli, J. (2015). La bonanza de términos del intercambio y la integración financiera de América del Sur. En Albrieu, R. *et al. Integración financiera y cooperación regional en America del Sur después de la bonanza de los recursos naturales. Balance y perspectivas.* Serie Red Sur 201 n.° 28. Montevideo: Red Sudamericana.

Frenkel, A. (2018). Cambio y ajuste: la política exterior de Argentina y Brasil en un mundo en transición (2015-2017). En *Colombia Internacional (96),* 177-207. Disponible en https://bit.ly/3aVg13D.

García, F. (2018, marzo 18). Roberto Russell. "Nuestro país debe tener buenos vínculos con todo el mundo". *La Nación.* Recuperado de https://bit.ly/39TMrtS.

Giddens, A. (1999). *La tercera vía. La renovación de la socialdemocracia*. Madrid: Taurus.

Girado, G. (2017). *¿Cómo lo hicieron los chinos? Algunas de las causas del gran desarrollo del gigante asiático*. Buenos Aires: Ed. Astrea.

Girado, G. y Burgos, M. (2018). Crecimiento económico y desarrollo de Argentina y China en la nueva era. En Xuedong, L., Girado, G. (comps.). *China y Argentina: cooperación e intercambio en la nueva era de la reforma china.* Buenos Aires: Ediciones de la UNLa, 101-126.

Haas, E. (1970). The Study of Regional Integration: Reflections on the Joy and Anguish of Pretheorizing. En *International Organization,* 24(4), 607-646.

Huang, Y. (2017). *Cracking the China Conundrum: Why Conventional Economic Wisdom is Wrong*. Nueva York: Oxford

University Press.

Hurrell, A. (1995). Regionalism in Theoretical Perspective. En Fawcett, L. & Hurrell, A. (eds.). *Regionalism in World Politics. Regional Organization and International Order*. Oxford: Oxford University Press, 37-73.

Jacques, M. (2012). *When China Rules the World: The End of the Western World and the Birth of a New Global Order.* Londres: Penguin Books, 561-583.

Jaguaribe, H. (1972). *América Latina: reforma o revolución*. Buenos Aires: Paidós.

Kacowicz, A. (1998*). Zones of Peace in the Third World: South America and West Africa in Comparative Perspective*. Nueva York: SUNY Press.

Kissinger, H. (1996). *La Diplomacia*. México: Fondo de Cultura Económica.

Kissinger, H. (2011). *On China*. Londres: Penguin Press.

Kozak, A. (2019, feb. 12). Argentina debe dar en el clavo de una buena vez. *El Economista*. Recuperado de https://bit.ly/2yRLJRj.

Kreckler, L. (1997). *Una nueva forma de política exterior*. Buenos Aires: Ábaco.

Lafer, C. (2002). *La identidad internacional de Brasil.* Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

Larrouqué, D. (2018). ¿Qué se entiende por Estado neoweberiano? Aportes para el debate teórico en perspectiva latinoamericana. En Revista del CLAD Reforma y Democracia, n.° 70, 5-28.

Lindberg, L. (1971). Political Integration as a Multidimensional Phenomenon Requiring Multivariate Measurement. En Lindberg, Leon y Scheingold, Stuart (eds.). *Regional Integration: Theory and Research*. Cambridge: Harvard University Press, 45-127.

Martínez Nogueira, R. (2009). *Estado, administración pública y sociedad. Aportes para el análisis de la gestión pública*. Colección de artículos [s. l.].

Mattli, W. (1999). *The Logic of Regional Integration. Europe and Beyond*. Cambridge: Cambridge University Press.

Merke, F. (2005). Relaciones internacionales: el estado de la disciplina en la Argentina. Documento de Trabajo, Área de Teoría de las relaciones internacionales, Instituto de Investigación en Ciencias Sociales (IDICSO). Buenos Aires: USAL.

Oviedo, D. (2018). Las relaciones argentino-chinas a dos años de la alternancia política. En *Voces en el Fénix* n.º 67. Buenos Aires: FCE-UBA, 96-101. Recuperado de https://bit.ly/34qRilp.

Paradiso, J. y Pont, M. (1996). Paz y Guerra en América Latina. En *Revista SIGNOS,* Vol. 15, n.º 30, Buenos Aires, USAL.

Perrow, C. (1986). *Complex Organizations: A Criticial Essay*. 3.º edición. Nueva York: McGraw-Hill Publishers.

Powaski, R. (2018). *Ideals, Interest, and U. S. Foreign Policy from George H. G. Bush to Donald Trump*. Londres: Palgrave Macmillan. Véase https://bit.ly/2xlfjOm.

Przeworski, A. (2010) *Qué esperar de la democracia: límites y posibilidades del autogobierno*. Buenos Aires: Siglo XXI Edito-

res.

Ramón-Berjano, C. (2018). La Iniciativa de la Ruta de la Seda: crisis del multilateralismo y globalización con características chinas. En Vaca Narvaja, S. *China, América Latina y la geopolítica de la nueva ruta de la seda*. Buenos Aires: Ed. UNLa, 35-57.

Renouvin, P. y Duroselle, J.B. (2000*). Introducción a la historia de las relaciones internacionales.* Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.

Sanahuja, J.A. (2016). Regionalismo e integración en América Latina: de la fractura Atlántico-Pacífico a los retos de una globalización en crisis. En *Pensamiento propio,* 21 (44), 29-76.

Schlesinger Jr., A. (1990). *Los ciclos de la historia americana*. Buenos Aires: REI.

Skocpol, T., Evans, P. & Rueschemeyer, D. (1985). *Bringing the State Back In*. Nueva York y Cambridge: Cambridge University Press.

Segal, A. (2011). *Advantage: How American Innovation Can Overcome the Asian Challenge*. Nueva York: W. W. Norton, 21-22.

Shambaugh, D. (2013a). *China Reader, Rising Power.* Nueva York: Oxford University Press.

Shambaugh, D. (2013b). *China Goes Global, the Partial Power.* New York: Oxford University Press.

Simonoff, A. (2007). Veinte años de bibliografía sobre política exterior argentina: Una tensión entre la autonomía y la inserción. En Camou, A., Tortti, M. y Viguera, A. (eds.). *La*

Argentina democrática: los años y los libros. Buenos Aires: Prometeo.

Simonoff, A. (2013). Democracia, política exterior y autonomía. En *Cuestiones de Sociología*, (9), 333-336. Recuperado de https://bit.ly/39XUyWq.

Soria Guadalupe, A. (2019, dic. 9). Un perfil comercial y con menos cargos. *La Nación*. Recuperado de https://bit.ly/3aZbv3Y.

Spaltro, S. (2020, ene. 23). Argentina tuvo superávit comercial por u$s 15.990 millones en 2019. *El Cronista*, recuperado de https://bit.ly/3c4d1lz.

Streeck, W. (2011). Las crisis del capitalismo democrático. En *New Left Review* n.° 71, nov. 2011, Londres, 5-26.

Suárez Rubio, F. (2016). *Trump, caminos posibles de un presidente republicano decimonónico*. Buenos Aires: Atenea Publicaciones.

Suárez Rubio, F. (2017). "Volver al mundo": análisis del frente externo y los dilemas del gobierno argentino. En SAAP–UTDT, *"XIII Congreso Nacional de Ciencia Política"*. Buenos Aires: UTDT. Publicado como "Monitor de Política Exterior". Buenos Aires: Atenea Publicaciones.

Suárez Rubio, F. y Lavallen Ránea, F. (2019*). El Octubre Sudamericano. Crisis, demandas y movimientos antisistémicos.* Pensar al Sur. Recuperado de https://bit.ly/2RrTpQy.

Suárez Rubio, F. (2020). China como problema y solución para nuestros desequilibrios. Reflexiones ideológicamente diversas y falsos dilemas. En Vaca Narvaja, S. (ed). *Chi-*

na,América Latina y Argentina en tiempos de Trump. Buenos Aires: Ediciones de la UNLa (mimeo)

Sztulwark, S. y Miguez, P. (2012). Conocimiento y valorización en el nuevo capitalismo. En IADE, *Realidad Económica*, n.º 270, ago-sept, 11-32, Buenos Aires, IADE.

Taiana, J. (2018). Las relaciones bilaterales entre China y Argentina en el tiempo. En Xuedong, L. y Girado, G. (comps.). *China y Argentina: cooperación e intercambio en la nueva era de la reforma china*. Buenos Aires: Ediciones de la UNLa, 179-194.

Tsang, S. (2016). *China in the Xi Jinping Era*. Londres: Palgrave Macmillan, China Policy Institute Series.

Turzi, M. (2014). Asia y la ¿(des)integración latinoamericana? En *Nueva Sociedad*, n.º 250, marzo-abril de 2014.

Vence Deza, X. (1995). *Economía de la innovación y del cambio tecnológico*. Madrid: Siglo XXI Editores.

Wallerstein, I. (2007). *Geopolítica y geocultura. Ensayos sobre el moderno sistema mundial.* Barcelona: Ed. Kairos.

Walt, S. (1987). *The Origins of Alliances.* Ítaca: Cornell University Press.

Walt, S. (2000). Two cheers for Clinton´s Foreign Policy. En *Foreign Affair*, Vol. 79, n.° 2, marzo-abril. Recuperado de https://fam.ag/2wrMqzG.

Wolfe, K. (1995). How London, Kissinger, and Don. Regan caused Japan's bank crisis. En *EIR,* Vol. 4, n.° 47, nov. 24. Recuperado de https://bit.ly/3ccvCfv.

Xi, J. (2014). *The Governance of China.* Beijing: Foreign Languages Press.

Yang, J. (2018). El fenómeno de la izquierda y la derecha en la política de América Latina. En Wu, B. (ed.). *Pensamiento social chino sobre América Latina*. Buenos Aires: Clacso, 67-92.

Yu, W. (2009). Breaking the Cycle?: Sino-US Relations Under George W. Bush Administration. En Masafumi Iida (ed.) (), *China's Shift: Global Strategy of the Rising Power.* National Institute for Defense Studies Joint Research, Japón, Series n.º 3. Recuperado de https://bit.ly/2yMAWHP.

Zhang, Q. (2015). Harmonising the management of foreign and domestic affairs in Chinese foreign policy. En Shao, B. (ed.). *China under Xi Jinping: It's Economic Challenges and Foreign Policy Initiatives.* Brill Publishers.

---

1. Licenciado en Relaciones Internacionales (USAL), realizó su Maestría en Administración de Políticas Públicas (UDESA) y un curso especializado en China (CLEPEC); es profesor de la USAL y de la UAI, donde brinda clases sobre China, política internacional, integración latinoamericana e historia, entre otros temas. Es miembro del Centro de Estudios ATENEA y asesor de asuntos internacionales en el Senado de la Nación.Correo electrónico: pablof.suarezrubio@gmail.com.
2. Para un abordaje de lo referido, Abal Medina y Cao (2012), Cao y Duca (2014) y Acuña (2013).
3. Si bien influenciados por el realismo clásico e inclinados "nostálgicamente" por el autonomismo heterodoxo, no nos privamos de los aportes que diversas escuelas liberales y marxistas ofrecen para robustecer el debate y reflexión. De la misma forma, entendiendo que el estudio del Estado y las PP ofrecen hallazgos y recomendaciones a un nivel micro y organizacional que exceden la heurística básica de las RR. II., incorporamos conocimientos de dicho campo.
4. Para profundizar, léase Bourdieu, P. (2000a, 2000b). Un campo es un sistema estructurado de posiciones, cuya dinámica depende del conflicto entre los agentes que lo conforman, a partir de la competencia por el capital científico/disciplinario. Aquellos que acumulan mayor capital, consiguen imponer la definición de la ciencia según la cual su realización más acabada consiste en tener, ser y hacer lo que ellos tienen, son o hacen (2000b, pp. 29-31).
5. En este sentido, cobran relevancia los limites percibidos por cada escuela para ampliar/reducir el margen de acción o maniobra de la política; así, el realismo periférico o la escuela autonomista heterodoxa no evaluarán los cursos de acción estratégicos de la misma forma, siendo ambas paradigmáticamente realistas, realidad que será todavía mas evidente desde la autonomista relacional, favorable a la interdependencia y el globalismo.
6. Resulta interesante observar cómo el tercerismo (*Third Way/"Thirdwayism"*) es diferenciado de la triangulación (ni que hablar del trilateralismo) en los estudios de las RR. II.: mientras que los últimos, empleados por actores relevantes durante la Guerra Fría, gozan de buena crítica y se los valora en términos tácticos según cada estrategia, el primero es retratado de manera negativa por su componente ideológico, su compulsa idealista o retórica antisistémica. Para ejemplos de lo nombrado, léase Darhendorf (1999). Se debe salir de la disciplina (sociología, ciencias políticas) para encontrar análisis favorables como el de Giddens (1999), Przeworski (2010) o Beck (2000).
7. La política "conservadora" se somete o subordina, privilegiando la defensa de intereses acotados, por lo que desatiende demandas sociales. La política "progresista" aspira a una defensa de intereses exigentes, desatiende consideraciones de viabilidad o sustentabilidad económica.

8. El diplomático brasileño Celso Lafer (2002) considera que la PE debe estar guiada por objetivos a nivel internacional que apoyen la solución de los problemas e intereses locales, desde una visión que se asiente en el bien común de la comunidad nacional (Lafer, 2002, p. 21).
9. Léanse Paradiso (1996), Kacowicz (1998), Battaglino (2013), Hurrell (1995).
10. Para ver esta bifurcación original en la región, CEPAL (1994). Haas (1970) plantea que la integración regional se da cuando los Estados dejan de ser totalmente soberanos, mientras adquieren nuevas técnicas para resolver conflictos entre ellos. Leon Lindberg (1971) postuló que "la integración política puede definirse como la evolución en el tiempo de un sistema de toma de decisiones colectivas entre las naciones" (p. 46). Para Walter Mattli (1999), por ejemplo, "la integración se define como la vinculación voluntaria […] en la medida en que la autoridad sobre áreas clave de regulación y política doméstica se desplaza al nivel supranacional" (p. 41). Finalmente, Hurrell (1995) define que el regionalismo se relaciona con el crecimiento de la integración social dentro de una región y los procesos a menudo no dirigidos de interacción social y económica; la integración y cooperación regional interestatal son subniveles de negociación y construcción de acuerdos intergubernamentales económicos.
11. Si bien pensado originalmente en términos de *hard power* o *high politics*, Stephen Walt (1987) cuando revisita a Morgenthau explicita que el sentido común en torno a las alianzas con base en la *solidaridad* ideológica a veces pierde de vista como puede acontecer lo contrario (*divisive ideologies*) y en general, esa búsqueda exterior, en términos ideológicos, habla más de la falta de legitimidad interior que de la verdadera semejanza/diferencia entre los actores en cuestión.
12. Michal Kalecki señalaba la "confianza" como factor crucial que determina el rendimiento económico y que esta depende de la relación entre expectativas privadas y la distribución del poder político y sus iniciativas. Las *wrong policies* serían las que dan lugar a una pérdida de confianza de los propietarios de capital, que a su vez ocasionan una "huelga de inversiones" (Streeck, 2011, pp. 6-9).
13. Ante el proceso de relocalización productiva, en un mercado que demanda fondos y presenta relativa escasez de oferta, el Estado debe asumir el rol de promotor de la competitividad de las empresas nacionales (Kreckler, 1997, p. 35). Vale la pena asociar lo precedente al debate contemporáneo sobre qué tipo de capitalismo avanza globalmente. Si se considera al "nuevo capitalismo" asociado a la inversión inmaterial y la economía del conocimiento (Vence Deza, 1995), lo que queda claro es que el rol del Estado tradicional no resulta suficiente y se deben desarrollar estrategias para convertir en rentas económicas (derivadas de la velocidad y el acceso del conocimiento generado) a los frutos del campo de la innovación (Sztulwark y Miguez, 2012).
14. Para un análisis de las implicancias de *Ganfeng Lithium* en la provincia de Jujuy, la Estación de Espacio Lejano Bajada del Agrio (Neuquén), las consideraciones de Atucha III y Atucha VI y el Reactor *Huanlong* I, léase Xuedong, L. y Girado, G. (2018).
15. Léase "Temas Considerados entre Argentina y Estados Unidos", recuperado de https://bit.ly/39WdRPT.
16. Este mismo autor plantea que la metamorfosis exportadora de la última década y media en la RPCh hacia la exportación de bienes de capital y de alta tecnología encuentra en la Argentina un mercado interesante, que desplaza esos bienes de otros orígenes, por lo que resulta fundamental que la Argentina fomente la producción de bienes de consumo, para solidificar la complementariedad que le sirva a ambos actores, cada uno en una fase de desarrollo distinta (Girado, 2017).
17. Léase Bianco, C., Simone, A. y Kiciloff, A. (2017). Allí se detallan los problemas políticos y económicos a propósito del cambio en las percepciones y planes de gobierno.
18. Respecto de la gestión Malcorra, léase Suárez Rubio (2017), "Vuelta al mundo en 500 días".
19. Al respecto, ver Taiana, J. (2018), "Las relaciones bilaterales entre China y Argentina en el tiempo".
20. Durante el 2019, las exportaciones saltaron 5,4 %, por un aumento de 12,2 % en las cantidades y una baja de 6 % en los precios. Por el contrario, las importaciones cayeron un 25 %, por un descenso de 20,7 % en volumen y de 5,4 % en precios. Las compras fueron las menores desde 2009 (*El Cronista*, ene. 2020).
21. En aquel 2011, Argentina presentaba déficits más abultados con la RPCh y EE. UU. de lo que presenta el cierre del 2019 (4 mil millones USD y 3,5 mil millones USD –aproximadamente– contra los actuales déficits de 2,3 mil millones USD), pero la economía exportadora ganaba mercados para sus productos tradicionales, mientras que en los casos de Uruguay, Chile y Paraguay especialmente el rubro de manufacturas de origen industrial (MOI) gozaba de buena salud.
22. Respecto de la discusión sobre intereses objetivos y subjetivos a nivel nacional, léase Renouvin (2000).
23. Corresponde aclarar que el empleo del concepto "política interna" aquí hace referencia no a la gestión del conflicto o cooperación de intereses, sino a la puja electoral o la disputa mediática coyuntural. Lo primero ciertamente resulta positivo.
24. Ver Barría, C. (2020, feb. 10), "Qué es el cisne verde que alarma a los economistas y por qué podría desencadenar la próxima crisis financiera".
25. En el año 2015, según la información recabada por la AFIP, empresas como Axion Energy Argentina SRL contaban con 2 957 empleados, Nidera S.A., con 2 621, Nestle S.A., con 2 195, Acindar Industria Argentina de Aceros S.A., con 3 103. Si esta comparación no resulta suficiente, vale

recordar que, cuando Australia reforma "Austrade" en la década del 90, para fortalecer su competitividad externa luego de los cambios en el *commonwealth*, llegó a tener 1 200 empleados y 300 millones de USD, por lo cual se convirtió en un ejemplo en su momento (Kreckler, 1997, pp. 70-71). Hoy en día cuenta con 565 empleados y 200 millones de USD de presupuesto, y sigue destacándose en su rubro.↵

26. Soria Guadalupe (2019, dic. 9). "Un perfil comercial y con menos cargos, los planes de Solá para la Cancillería". *La Nación.* Recuperado de https://bit.ly/2XjqjGD.↵
27. Para una abordaje de dicho debate, se recomienda a Perrow (1986), Skocpol (1985), Martínez Nogueira (2009) y Larrouqué (2018).↵
28. Esta práctica es observable en los anuarios del Centro de Economía Internacional (CEI) del MRECIC. ↵
29. El investigador tuvo acceso a diversas fuentes en funciones, embajadas en Asia Pacífico, Magreb y Europa, así como tomo conocimiento de algunos traspiés que, por reserva de fuente, no puede publicar.↵
30. Brasil, Argentina, Chile, Perú, Colombia, Uruguay, Bolivia, Paraguay, Ecuador y Venezuela han empujado de manera asincrónica Alba, Mercosur, Alianza del Pacífico, Unasur y Prosur. ↵
31. Para una interpretación de los emergentes conflictos sociales, políticos y económicos que durante el 2019 acontecieron en la región, léase Lavallén Ránea y Suárez Rubio (2019), "El Octubre Sudamericano. Crisis, demandas y movimientos antisistémicos".↵
32. Cuando uno analiza las CRV actuales, puede distinguir tres grandes "fábricas regionales". Baldwin (2013) y Bianco (2019) señalan: 1) "Fábrica América del Norte", con Estados Unidos y, en menor medida, Canadá como centro, y con México y América Central como periferia; 2) "Fábrica Europa", con Alemania y, en menor medida, Francia, Reino Unido, Holanda, Bélgica, Suiza y los países nórdicos como centro, y con Portugal, Grecia, España (servicios), Turquía, África del Norte y Europa del Este (industria) como periferia; 3) "Fábrica Asia y Sudeste Asiático", con Japón y, en menor medida, Corea del Sur y los Tigres Asiáticos como centro, y con los países de la península de Indochina, Sri Lanka, Bangladesh y otros países de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN) como periferia.↵
33. Prácticas presentes a lo largo de la historia americana. Schelsinger Jr. (1990) señala que las primeras corporaciones americanas fueron organismos casi públicos a los que se les otorgaban subsidios, inmunidades y otros privilegios y, en muchos casos, los Gobiernos estatales compraban acciones e instalaban representantes en sus comités ejecutivos o juntas de directores↵
34. Stephen Walt asevera que los buenos estadistas son los que han manifestado logros y cambios a "un costo modesto para los Estados Unidos". Mantener la primacía "a bajo precio" porque esa es la "única estrategia que el pueblo estadounidense, que ha dejado en claro que no quiere ni el aislacionismo ni las costosas cruzadas internacionales, es probable que apoye" (Walt, 2000, p. 2).↵
35. Los representantes de las empresas estadounidenses, cuyos beneficios se verían afectados negativamente por la cancelación del estatus NMF de China, mediante la Cámara de Comercio de Estados Unidos enfatizaron que EE. UU. no debía excluirse de la economía de más rápido crecimiento del mundo (Powaski, 2018).↵
36. Para mayores precisiones sobre "Plaza Accord" y la estrategia empleada en 1985, léase Wolfe (1995).↵
37. La civilización china es una reivindicación contemporánea del pasado en función de su utilidad presente, para justificar patrimonio, especialidad y derechos (Suárez Rubio, 2020). Las civilizaciones y su valoración surgen como defensa contra los estragos del proyecto civilizador eurocéntrico capitalista y pueden tomar un matiz conservador o radical según quien construye la defensa (Wallerstein, 2007). Podemos enmarcarlo dentro de una estrategia de poder blando, pero también es un rechazo a la supuesta superioridad moral del orden mundial dominado por Occidente (Suárez Rubio, 2020). ↵
38. Siempre han hecho grandes esfuerzos desde el Partido Comunista Chino (PCCh) para racionalizar las acciones de política exterior en términos de principios y objetivos rectores. Esto solía resumirse en fórmulas como los Cinco Principios para la Convivencia Pacífica y un énfasis en crear un ambiente pacífico para el desarrollo económico bajo la Reforma y Apertura. El desarrollo más significativo en esta gran estrategia ha sido la enumeración de "intereses centrales" no negociables. El consejero de Estado Dai Bingguo declaró esto de manera más sistemática en el Diálogo Estratégico y Económico China-Estados Unidos en Washington, julio de 2009 (Shambaugh, 2013a, p. 352).↵
39. En un país de tamaña escala, el Gobierno puede realizar un experimento en una ciudad o provincia sin que sea introducido en otro lugar, que es lo que sucedió con las reformas de Deng Xiaoping, a pesar de que difícilmente podrían haber sido más fundamentales o de mayor alcance. Esto hace que el paso de China a la modernidad no solo sea más prolongado que el de sus vecinos, sino también más complejo, con varias etapas de desarrollo que continúan coexistiendo durante muchas décadas como resultado de la persistencia de un gran sector rural. Esto se refleja en la divergencia a menudo aguda en los niveles de vida entre las diferentes provincias. ↵
40. Las escuelas clásicas se agrupan, según Shambaugh (2013b, pp. 22-35), en torno a la teoría "nativista" (autonomistas), el predominante grupo "realista", considerado adepto a la política de

"China Primero", la "Escuela de las Grandes Potencias", quienes consideran que China debe desarrollar su diplomacia con las grandes potencias, pero no al mundo en desarrollo y al multilateralismo, y la escuela "Asia Primero", que considera que la periferia que rodea a China en su región debe ser primordial. Sin embargo, los tanques de pensamiento (y los funcionarios y dirigentes nutridos por estos) asociados a las escuelas "globalistas" y "multilateralistas selectivas" cobran cada vez más fuerza en la última década.↵

41. Cualquiera que analice las iniciativas nombradas puede identificar una cantidad no menor de Estados con los cuales China sostuvo o sostiene conflictos y diferendos de carácter soberano: Japón, Corea del Sur, Vietnam, Filipinas, Malasia, Brunei, India, Pakistán, Bután, entre otros. Para un análisis más asertivo de dichos conflictos y su influencia en la PE de la RPCh, se sugieren Tsang (2016) y Shambaugh (2013a). ↵
42. Para el desarrollo de esta tesitura, léase Ramón-Berjano (2018).↵
43. Adam Segal en *Advantage* (2018) propone una definición de innovación por la que la misma debe "ofrecer un nuevo producto al mundo o incluso crear una industria completamente nueva" (p.21). En contraste, Breznitz (2018) señala que las compañías tecnológicas chinas "brillan al desarrollarse lo suficientemente rápido como para permanecer en la cúspide de la frontera tecnológica mundial sin en realidad avanza la frontera misma ". La inquietud oficial respecto de la primera, no niega los avances del segundo tipo de innovación.↵
44. Léase por ejemplo De Ambrosio (2020), "Alarmas reales y alarmas mediáticas".↵
45. Como el Fondo de Convergencia del Mercosur (FOCEM).↵

Diplomacia argentina, mujeres y liderazgo

Mariana Colotta[1]

Palabras claves: diplomacia feminista, ISEN, liderazgo femenino, equidad de género.

1. Introducción

A nivel mundial, la presencia de las mujeres en puestos de liderazgo sigue mostrando una brecha respecto de los varones, y el ámbito de la diplomacia no constituye una excepción. Pese a que en los servicios diplomáticos la presencia de mujeres con rango de embajadoras ha crecido en los últimos años, solo en 9[2] países ellas ocupan más del 20 % de los cargos de embajador, entre los que no se encuentra Argentina[3].

Tal como sostiene el internacionalista Tokatlian (2019), tanto el campo militar, el religioso y el diplomático son ámbitos en los que el lugar de la mujer ha estado impedido, limitado o postergado. Se trata de instituciones caracterizadas durante siglos por el peso de la jerarquía, los valores patriarcales, la discriminación y los obstáculos administrativos. Es relativamente reciente el acceso de las mujeres a la diplomacia; incluso hasta los años setenta la mayoría de los servicios exteriores del mundo limitaban el acceso de mujeres. Se les exigía, por ejemplo, re-

nunciar a la carrera para contraer matrimonio, o se establecían trabas para su ascenso.

A partir de artículos como este, desde la academia, ámbito con su propia sinergia de inequidad de género, tratamos de visibilizar el papel de las mujeres en puestos de liderazgo en el ámbito de la alta diplomacia, profundizando en la situación, problemáticas y desafíos para las mujeres diplomáticas en diferentes partes del mundo y particularmente para las argentinas.

Un punto de análisis es la incorporación de mujeres que se presentan al ISEN[4] y su evolución cuantitativa atravesada por decisiones políticas, marcos jurídicos y contextos internacionales.

2. Diplomacia... cosa de hombres. Dígalo con números

Históricamente, el lugar de la autoridad ha sido un legítimo espacio ocupado por varones. Este proceso de naturalización, que desplazó a la mujer del mundo público, se remonta al mundo griego y sus pensadores. Aristóteles, por ejemplo, señalaba que había una dicotomía en el alma, dada por su doble aspecto, racional y emocional, y que era el aspecto racional el que debía gobernar sobre el segundo. Esto, según el pensador, no les sucedía a las mujeres, que, a costa de su excesiva emocionalidad, no podían razonar ni, por lo tanto, asumir funciones de responsabilidad. Platón también hacía referencia al alma concupiscible de las mujeres que, debido a su útero, se convertían en seres imprevisibles e inestables para la vida cívica[5].

Incluso, desde el Antiguo Testamento la mujer fue considerada como tentación y pecado: es la metáfora general de aque-

llo que debe controlarse, reglamentarse, ordenarse. A ello se han dedicado los más sofisticados mecanismos sociales, políticos y culturales (Giunta, 2008, p. 14).

La autora más representativa de las posturas de "punto de vista feminista" en relaciones internacionales es Jo Ann Tickner (1988), quien rebatió los seis puntos fundamentales de la obra de Hans Morgenthau (1948). J. Tickner plantea el hecho de que existen espacios o dominios históricos tradicional y exclusivamente masculinos, como la diplomacia, el servicio militar y la ciencia política internacional[6].

De entre las pocas mujeres presentes en el ámbito de las relaciones internacionales, se encuentran escasas especialistas en seguridad internacional, lo más frecuente es que las mujeres escojan áreas o temas como economía política internacional, relaciones Norte-Sur o relacionadas con justicia distributiva (Tickner, 1988, p. 429).

Según las teorías feministas, el concepto de realismo político dominante después de la Segunda Guerra Mundial percibió de manera incompleta la política internacional, frente a una realidad que es múltiple, y que plantea términos, como "poder", "guerra", "disuasión", "amenaza", que son tradicionalmente masculinos, cuando en la visión de la política internacional deben considerarse igualmente otros conceptos, como "cooperación" y "conflicto", "moralidad" y "realismo político", y los esfuerzos por justicia y orden, lo que incorporaría al pensamiento la multidimensionalidad.

Los primeros ingresos de mujeres a las cancillerías se asociaron a las funciones propiamente administrativas dentro del cuerpo diplomático. Estas funciones se vinculaban a tareas co-

mo secretarias o archivistas. Recién a partir de los años 70, con la irrupción de la segunda ola feminista, comenzaría a develarse la presencia de las mujeres en la historia, y en la diplomacia en particular (Gil Lozano, 2007, pp. 171-174). Esta vez el feminismo ya no se limitaba al sufragismo, que había sido alcanzado en varios países, sino que ahora se situaba en los terrenos social y político.

Argentina no es ajena a esta asignatura pendiente de que más mujeres estén a cargo de puestos claves en el mundo diplomático. A lo largo de la historia argentina, solo dos mujeres –ambas radicales– lograron ocupar el máximo cargo en la Cancillería Argentina[7]. Susana Ruiz Cerutti, nombrada por Raúl Alfonsín entre el 26 de mayo y el 8 de julio de 1989, y Susana Malcorra[8] (2015-2017), designada por Macri[9][10], constituyen la excepción.

Si nos detenemos en los cargos de cancillería distribuidos en los distintos escalafones jerárquicos[11], el panorama tampoco es alentador. Con datos del 2019, a partir de fuentes oficiales del área, se contabilizan 73 funcionarios con rango de embajador, 17 de los cuales son mujeres (23 %) y 56 son varones (77 %).

Sin embargo, solo once embajadoras argentinas efectivamente ocupaban (2019) el cargo en el exterior, sobre un total de 85: apenas el 13 %. Las embajadoras argentinas están en Costa Rica, Cuba, Guatemala, Irlanda, Marruecos, Noruega, Polonia, República Dominicana, Suecia, Tailandia, y Trinidad y Tobago. Mayor peso estratégico en cuanto a los destinos parecen tener sus pares de igual número (11), que están a cargo de consulados en Roma, Bonn, Frankfurt, Montreal, Toronto, Madrid y Vigo, entre otros lugares. Aunque cuantitativamente los datos

son desalentadores en cuanto a la presencia femenina. Sumando los consulados, consulados generales y centros de promoción comercial, solo 12 –de un total de 63– están a cargo de funcionarias diplomáticas. Únicamente se llega a un tercio de la representatividad femenina si se suman embajadores, ministros (de 1.º y 2.º categoría), consejeros y secretarios, que logran un porcentaje de mujeres más alto: del total de 1 030, se reparten entre 671 hombres y 359 mujeres (34 %).

La escasa representación femenina de la diplomacia argentina en la región latinoamericana también es notoria. En Brasil, ni la Embajada ni los 10 consulados argentinos están ocupados por una mujer. En Chile acompañaban al embajador argentino José Octavio Bordón seis cónsules: solo Puerto Montt tiene asignada a una mujer, la cónsul Anahí Moracho. En Uruguay, en ese mismo contexto había una mujer en Fray Bentos, y en Bolivia hay dos: en Cochabamba y en La Paz[12].

Tampoco la región se caracteriza por una alta representación femenina en sus cuerpos diplomáticos[13]. Las naciones de Sudamérica designan un 18 % de mujeres; la única que sobresale es Colombia, con el 28 %, a pesar de que no todas sean funcionarias de carrera diplomática (Towns y Niklasson, 2018).

Fue a partir de la Primera Conferencia Mundial sobre la Mujer realizada en México en 1975 a partir de lo cual se empieza a notar el impacto de la incorporación de la mujer a la política y a la diplomacia en el marco de los organismos internacionales que promovían la igualdad de género. En lo que se refiere a los casos particulares de los países de América Latina, México constituye un caso especial pues, en sus normas legales en el siglo XIX e inicios del siglo XX, existían limitantes legales

para la incorporación de la mujer al Servicio Exterior Mexicano; "La Ley del Servicio Consular Mexicano de 1923 señalaba que las mujeres solo podrían prestar sus servicios como 'empleadas', es decir, como escribientes, intérpretes y traductoras" (Ramírez, 2006, p. 771).

Sin embargo, posterior a la Conferencia Internacional de la Mujer de las Naciones Unidas, México constituye uno de los países que más ha impulsado la agenda de género internacional y ha jugado un rol muy activo como parte de la Agenda de la Organización de las Naciones Unidas "Mujer, Paz y Seguridad" (Magaña, 2016). México ha tenido tres cancilleres mujeres al mando de la Secretaría de Relaciones Exteriores, aunque a pesar de ello el 75 % de los embajadores son hombres. Existe la determinación de que un futuro no muy lejano se llegue a la paridad laboral con un 50 % de mujeres en el Servicio Exterior Mexicano.

En cuanto a Chile, señala Parker (2013), las mujeres chilenas comenzaron a integrar el servicio exterior chileno incluso antes de la creación de la Academia Diplomática, en la década del 20. Entre 1927 y 1930, Olga de la Barra sirvió como vicecónsul de Chile en Glasgow e Inés Ortúzar ocupó el puesto de cónsul chilena en Hull entre 1928 y 1930. Ambas fueron más tarde redestinadas a otros consulados y siguieron sirviendo a Chile en el exterior. Debe destacarse igualmente la presencia de Gabriela Mistral, poetisa chilena y premio nóbel de literatura, quien en 1932 fue nombrada cónsul particular de libre elección, y en 1935 su cargo consular fue definido como vitalicio. A partir de entonces, la incorporación de las mujeres al servicio exterior chileno ha sido más bien un proceso lento e intermitente, y

desligado de políticas públicas deliberadas y explícitas de carácter nacional. Para el año 2013, 42 del total de 574 funcionarios que integran la planta del servicio exterior chileno, que comprende los grados de embajador, ministro consejero, consejero, primer secretario, segundo secretario, tercer secretario y tercer secretario de segunda clase, solo 69 son mujeres, lo que representa un magro 12 % del total de diplomáticos en la Cancillería chilena (Parker y Muñoz, 2013).

Los países que ocupan las primeras posiciones de liderazgo femenino en política exterior son Estados Unidos, Gran Bretaña e Israel, como así también los países nórdicos son los que nombran más mujeres: el 35 %.

Según datos del Departamento de Estado actualizados a enero de 2019, Estados Unidos tiene 114 diplomáticos destinados en distintos países, de los cuales 76 son hombres y 38 mujeres, una proporción de dos a uno: 33 % en la actualidad son mujeres.

Por otro lado, constata el informe elaborado por el Lowy Institute for International Policy de Australia (2019) que el Reino Unido se encuentra en el séptimo lugar en número de representaciones. Del total de 152 jefes residentes de misiones diplomáticas del Reino Unido, 46 son mujeres, es decir, el 29,5 %. Ocupan embajadas como Fiji, Ucrania, Taiwan, Angola, Armenia, Azerbaijan, también Bélgica, Grecia y Canadá.

El Estado israelí tiene 103 embajadas y consulados, 21 de los cuales están encabezados por mujeres. Cuatro mujeres ocupan puestos de segunda jefatura de embajadas grandes como Londres, ONU, Tokio y Roma, y seis mujeres son directoras generales adjuntas del Ministerio. Hasta la llegada de Ilán Sztulman,

la sede en Buenos Aires estuvo a cargo de una mujer, Dorit Shavit.

3. El Instituto del Servicio Exterior de la Nación (ISEN) y la incorporación de las mujeres al servicio diplomático argentino. Su evolución histórica

El ISEN es el organismo único de selección e incorporación de profesionales argentinos al Servicio Exterior de la Nación. Fue fundado el 10 de abril de 1963 por iniciativa del canciller Carlos Muñiz durante la presidencia del Dr. José María Guido. Su proceso de selección de aspirantes se inicia con un Concurso Público Nacional de Ingreso que se realiza anualmente y sin interrupciones desde el año de su creación.

El ISEN desarrolla un plan de capacitación que incluye un programa de estudios para la formación profesional de los futuros diplomáticos argentinos. Este concentra las siguientes disciplinas: Historia, Derecho, Política y Economía Internacional, Negociaciones Internacionales, Promoción de Exportaciones, Normativa y Gestión Pública, Ceremonial de Estado, Protocolo y Practica Diplomática y Consular.

Los exámenes del Concurso Público de Ingreso consisten en un conjunto de pruebas que abarcan temáticas referidas a derecho internacional público, historia política y económica argentina, historia de las relaciones políticas y económicas internacionales, principios de economía y comercio internacional, teoría política, derecho constitucional, conocimientos de la realidad nacional e internacional. Los concursantes también deben superar una evaluación psicológica y un coloquio final de aptitud diplomática.

Durante el período de estudios, los becarios del ISEN cursan un intenso programa de perfeccionamiento de idiomas extranjeros, que además de abarcar los obligatorios inglés y portugués, incluye varios niveles de alemán, árabe, chino, francés, italiano, japonés y ruso.

Al finalizar el tercer semestre de formación académica, los becarios realizan prácticas profesionales en áreas de la Cancillería, con el objetivo de que al egresar estén familiarizados con la mayor parte de las tareas que desarrolla el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto.

En cuanto a la representación femenina de las egresadas del ISEN[14], a lo largo de los 55 años de existencia del organismo, *las mujeres han permanecido subrepresentadas.* En este sentido, durante el período analizado (55 años), tan solo *1 de cada 3 egresos ha correspondido a una mujer,* lo que significa que, de 1361 diplomáticos formados, nada más que 448 han sido mujeres (Mourin, Fernando, becario ISEN).

Sin embargo, la evolución cuantitativa de las egresadas a lo largo del tiempo presenta fluctuaciones, que van más allá de la falta de políticas de equidad de género, sino que se ven impactadas por decisiones políticas y presupuestarias que han tenido mayor incidencia sobre la población más desfavorecida, en este caso las mujeres[15]. Por otro lado, si bien fundacionalmente el ISEN en su creación en 1961, al igual que los organismos e instituciones de su época de génesis, no tuvo como prioritario velar por la equidad de género, se vislumbran claroscuros que han dependido de la decisión política a lo largo de su evolución histórica. Un hito financiero que impacta directamente en el número de ingresantes al ISEN lo constituyó la decisión –del

entonces ministro de Economía Domingo Cavallo– que terminó con la tradición de autonomía de la Cancillería argentina en materia presupuestaria, que pasó a depender, a partir de ese momento, del Tesoro Nacional, y que repercutió directamente en el número de ingresantes y vacantes[16].

Tanto durante los gobiernos menemista como durante el de Fernando de la Rúa no solo hubo pocas incorporaciones femeninas, sino que hubo amplios retrocesos en el número total de ingresantes al ISEN. Es a partir de la gestión de Cristina Fernández de Kirchner cuando el número total ascendió a 50 (duplicando el número de gestiones anteriores) y cuando se garantizó una mayor representación de mujeres.

El grado de representación femenina ha mejorado a lo largo de todo el período histórico desde la creación del ISEN. De hecho, desde el año 2000, y aun con oscilaciones, tan solo 4 cohortes (2003, 2006, 2008 y 2016) han estado por debajo del promedio histórico de 33 %, y se destacan 3 hitos (2001, 2004, 2010) que han presentado una representación superior al 50 % (Mourin, Fernando, becario ISEN).

Durante el 2018, el número de egresados del ISEN bajó (solo 25 egresados) por cuestiones de organización y presupuestarias. No obstante, proporcionalmente se mantuvo el número de egresadas respecto al año anterior y descendió a la mitad el de varones (13 egresados y 12 egresadas). En 2019, ingresaron solo 5 mujeres y 17 varones.

En los últimos años de la gestión de Cristina Fernández de Kirchner como presidenta (2014), cerraron el ciclo de mayor número de egresadas; es decir, de 50 nuevos diplomáticos, 28 eran hombres y 22 eran mujeres. En el 2015, si bien hubo 53

graduados, solo 19 eran mujeres, y en el 2016 la presencia femenina fue superada por más del doble de la presencia masculina (36 egresados y 14 egresadas). En 2017 apenas bajó la proporción: de los 44 egresados, solo 15 fueron mujeres.

En cuanto a investigaciones académicas que den cuenta de la participación de las mujeres en el ISEN y su evolución cuantitativa y cambios cualitativos, se evidencia un nicho vacante. Tal como ha sido plasmado en la tesis doctoral de Dalbosco (2014), se define el perfil antropológico de los diplomáticos profesionales argentinos caracterizándolos por su pertenencia social y cultural en líneas generales a la clase media urbana de Buenos Aires, con acceso a la educación pública o de gestión privada de buena calidad, y en general definiéndolos como hijos de profesionales o de trabajadores calificados, con cierta inclinación hacia las disciplinas vinculadas a la gestión pública. En dicha tesis, no se hace alusión a las mujeres diplomáticas más que al destacar el clásico predominio de los varones que ha ido menguando en los últimos años (Dalbosco, 2014, p. 304).

4. Los derechos de los diplomáticos. La Asociación Profesional del Cuerpo Permanente del Servicio Exterior de la Nación (APSEN)

El 26 de marzo de 1985 es la fecha de fundación de la Asociación Profesional del Cuerpo Permanente del Servicio Exterior de la Nación (APSEN), cuyo principal propósito fue el de defender la carrera diplomática y su mejor desarrollo desde las dimensiones colectiva e individual, considerando que esta constituye la única carrera profesional de la Administración Pública Nacional y que implica, además de exigencias de tipo

académico y el conocimiento de idiomas, el acompañamiento del grupo familiar. No solo las familias de los diplomáticos atraviesan un futuro desarraigo, sino que también muchas parejas interrumpen sus carreras profesionales, al tiempo que pueden encontrar dificultades de distinto tipo a la hora de insertarse profesional, académica o artísticamente en su lugar de destino, o a su regreso al país[17].

La embajadora Marta Insausti de Aguirre[18] es actualmente la presidenta de APSEN, comprometida en los derechos de los 1 013 funcionarios en actividad, provenientes de todas las provincias del país, con formación en la más amplia gama de disciplinas, de los cuales el 65 % son hombres y el 35 %, mujeres (2019).

Es taxativa en su consideración que para representar y defender los intereses nacionales se debe contar con un servicio exterior federal, fuertemente comprometido con los valores democráticos, la libertad de pensamiento y de expresión, y representativo de la sociedad a la que sirve. Un servicio exterior que debe respetar los derechos humanos, velar por la integración regional, la solución pacífica de controversias, el derecho internacional en general, el multilateralismo, la apertura de mercados, la promoción comercial y cultural y la proyección económica internacional.

En cuanto a los reclamos desde la APSEN[19], ante la gestión de Macri[20], la equidad de género constituye una pieza clave de descontento. Sobre todo ante la reducción de la Dirección de la Mujer, que según organigrama de la Cancillería argentina en la gestión anterior ocupaba un espacio decisivo y que se redujo a una unidad. Si bien la principal línea argumental de la decisión

se emplaza en el ahorro significativo en personal y el presupuesto que acarrea, el descontento surge por el mensaje discordante que demanda empoderamiento e igualdad de las mujeres en la función pública[21]. También se señala que, de las cuatro secretarías existentes, ninguna de ellas está encabezada por una funcionaria diplomática, y de las ocho subsecretarías, solo una se encuentra a cargo de una funcionaria política.

La igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres constituyen una política de Estado en la Argentina y por ello la búsqueda activa por la equidad también debe formar parte de la política exterior. El desmantelamiento de las unidades de gestión en favor de ella constituyen retrocesos en relación con los valores que se buscan transmitir desde la Cancillería argentina. "La igualdad de géneros contribuye al desarrollo dentro de nuestras fronteras, también ayuda a crear mejores condiciones en las relaciones entre los países, por tal motivo, es un valor que hay que transmitir y promover en las relaciones internacionales"[22].

Asimismo, también desde la APSEN se denuncia la desatención de la mayoría de las propuestas contenidas en el Plan de Acción para la Igualdad de Oportunidades[23] (2017-2019), que surgió del diagnóstico elaborado por Punto Focal a pedido de la excanciller Susana Malcorra. Además, se denuncia el retroceso en el número de mujeres que ingresan al ISEN (ver parágrafo anterior de este artículo). En 2019 el número bajó comparativamente; de una relativa paridad en 2017 y 2018 –y en el marco de una reducción drástica de cupos de un promedio de 50 a solo 25–, en 2019 solo 5 mujeres se incorporaron contra 17 hombres de la misma camada de futuros diplomáticos.

Respecto de la conformación de la Junta Calificadora, en sus dos últimos mandatos ha contado con una sola mujer en cada caso. Es de recordar que la APSEN solicitó al señor canciller que la quinta vacante de la nueva Junta fuera completada con una embajadora (Nota APSEN n.° 187 del 02/05/2019).

5. Los marcos jurídicos hacia la equidad de género

Argentina no es ajena a estos compromisos asumidos a nivel mundial, y los avances de los objetivos propuestos para las áreas gubernamentales en la Plataforma de Beijing[24] consignan una serie de adelantos en materia de legislación, políticas y programas que han adoptado medidas para garantizar a las mujeres igualdad de acceso y la plena participación en las estructuras de poder y en la adopción de decisiones, y para aumentar su capacidad de participar en los niveles directivos. El Equipo Latinoamericano de Justicia y Género (2005, pp. 26-27) ubica a la Argentina como signataria de la mayoría de los tratados de derechos humanos de los sistemas universal y americano, constatando que las normas argentinas en la materia cumplen con los estándares internacionales avalados por la Corte Suprema de Justicia de la Nación, que ha establecido que una interpretación armoniosa de los postulados constitucionales exige otorgarles a los tratados internacionales jerarquía superior a las leyes federales.

En el marco del debate en torno al papel del Estado en relación con la equidad de oportunidades entre mujeres y varones, cobra una gran importancia la idea de llevar adelante acciones y procesos que conlleven transformaciones y cambios en los patrones culturales, políticos y administrativos. Para ello el

marco jurídico –carta orgánica, normativas–, las declaraciones, convenciones y documentación emanadas de organismos internacionales coadyuvan a una visibilización de la problemática de género y a la construcción de una agenda. Una transformación que, a través de la instrumentación del enfoque género, apunta a la resolución de las situaciones de inequidad entre mujeres y varones y las que persisten aún en la inserción de las mujeres como sujetos de desarrollo. Las estrategias desplegadas a tal fin deben transformar roles y flexibilizar estereotipos, reestructurar las relaciones de poder, generar un nuevo modelo de desarrollo, integrar la perspectiva de género a los procesos de planificación del desarrollo de manera estructural, buscar organicidad y sustentabilidad[25].

El primer instrumento internacional de derechos humanos en ocuparse de la temática fue la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), aprobada en 1979 por la Asamblea de las Naciones Unidas. Teniendo en cuenta las distintas formas de discriminación que se dan en diversos ámbitos de nuestra vida, la CEDAW precisó que la violencia contra las mujeres es una de las formas de discriminación más graves. La Constitución Argentina, luego de la reforma realizada en el año 1994, expresa en su art. 75 inciso 22 que los tratados internacionales de derechos humanos tienen jerarquía constitucional.

Otro mecanismo que le da competencia al comité para investigar situaciones de violaciones graves y sistemáticas de los derechos de las mujeres es la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, la Convención de “Belém do Pará”, aprobada por la Asamblea Ge-

neral de la Organización de Estados Americanos, el 9 de junio de 1994, ratificada por Argentina a través de la Ley 24.632 del año 1996. Este instrumento establece en su art. 3º el derecho de toda mujer a vivir una vida libre de violencia, tanto en el ámbito público como privado.

En Argentina, la aprobación de la Ley 26.485 en abril del año 2009 "para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres en todos los ámbitos donde desarrollan sus relaciones interpersonales" significó un avance en la concepción y orientación para el abordaje integral y la lucha contra la violencia hacia las mujeres. Esta ley propone superar una vieja mirada asentada en el abordaje de la violencia contra las mujeres como familiar o doméstica.

En cuanto a los avances más recientes, podemos mencionar: la Ley de Paridad de Género en ámbitos de representación política (implementada en las elecciones de 2019), la Ley de Cupo Sindical, la Ley de Protección Integral a las Mujeres, reglamentación de la licencia laboral por violencia de género. La Ley 27412/17 de Paridad de Género en Ámbitos de Representación Política, el lanzamiento de los planes nacionales de Acción para la Prevención, Asistencia y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres (2016), Igualdad de Oportunidades y Derechos (PIOD), la Lucha contra la Trata y Explotación de las Personas (2018-2020), y la Ley Micaela 27499 (2019), que establece la creación del Programa Nacional Permanente de Capacitación Institucional en Género y Violencia contra las Mujeres, con el objetivo de "capacitar y sensibilizar" a todos los funcionarios públicos que integran los diferentes niveles del Estado.

En cuanto al sector privado, las iniciativas actuales apuntan a *home office*, flexibilidad, mentoreo, extensión de licencias por maternidad, cupo de mujeres en cargos directivos, CV ciego, guarderías, lactarios y equidad salarial.

En el marco del objetivo de trabajar para la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres, el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto suscribió en el año 2018 el Acuerdo de Cooperación con ONU MUJERES, poniendo en funcionamiento la Oficina ONU-Mujeres en Argentina, que además la hace beneficiaria de programas de cooperación –con financiamiento internacional– tales como la "Iniciativa Spotlight" (en las provincias de Buenos Aires, Jujuy y Salta) para la eliminación de la violencia contra las mujeres o el Programa "Ganar Ganar: La Equidad de Género es un buen negocio", para empoderar a empresas privadas y públicas a que incorporen en sus objetivos la perspectiva de género.

6. Hacia una diplomacia feminista

Mabel Bianco es la presidenta de la Fundación para Estudio e Investigación de la Mujer (FEIM) e impulsora de la propuesta de una Política de Diplomacia Feminista para promover la paridad e igualdad de género en la formulación o tratamiento de legislación en el ámbito de las relaciones exteriores.

Su proyecto se basa en un informe de la Asamblea Nacional francesa sobre el papel de los derechos de la mujer en la diplomacia, adaptado a la situación actual de Argentina. "La Argentina ha hecho avances importantes para la igualdad entre hombres y mujeres a nivel legislativo. Sin embargo, falta que estos

derechos beneficien a la mayoría de las mujeres. Por eso presentamos este proyecto", sostiene Mabel Bianco.

> Si bien no hay restricción con normas o leyes que limiten la presencia de mujeres en niveles de representación como embajadoras, tenemos que pensar algún tipo de protocolo para asegurar que más mujeres estén en la carrera diplomática y puedan ascender y así lleguen a ser las representantes en igualdad de condiciones,

manifiesta Fabiana Tuñez, presidenta del Instituto Nacional de la Mujer.

Las referencias vienen del modelo europeo que viene trabajando por la equidad desde hace varios años. El Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE), que incorpora a diplomáticos de todos los países de la Unión Europea, es una referencia obligada. Pese a su reciente creación, en 2011, el SEAE refleja los desequilibrios en las cancillerías de los Estados miembros. En las categorías superiores, la presencia de mujeres es minoritaria, a diferencia de otras instituciones europeas, como la Comisión o el Consejo Europeo. El SEAE cuenta con una Estrategia de Género e Igualdad de Oportunidades a cinco años (2018-2023), con propuestas de actuación en tres ámbitos: igualdad de género; entorno de trabajo abierto e inclusivo; y condiciones de trabajo flexibles, orientadas a resultados, incorporando un equilibrio entre vida privada y trabajo (Del Río y Ruiz del Arbol, 2019).

En Austria, el titular del Ministerio cuenta con el asesoramiento de un equipo *ad hoc* compuesto por seis personas, dos por categoría administrativa, que se reúne una vez al año y emite una serie de recomendaciones. En Alemania, el responsable de la unidad de género emite un criterio vinculante sobre el

nombramiento de altos cargos. En Países Bajos, a la hora de seleccionar al candidato idóneo para un puesto de responsabilidad, la primera pregunta es si este ha sido, alguna vez, ocupado por una mujer. La respuesta condiciona el posterior proceso de selección (sin llegar al punto de obligar a seleccionar a una mujer, en su caso).

Por otro lado, han surgido asociaciones de mujeres diplomáticas en varios países europeos: Francia, Alemania, Italia o Suiza, entre otros. En términos generales, todas estas iniciativas comparten una serie de preocupaciones y un interés común: incrementar la presencia y la proyección de las mujeres en la diplomacia contemporánea. La Asociación de Mujeres Diplomáticas Españolas (AMDE) se constituyó formalmente a principios de 2019 y ha sido recibida con entusiasmo, indiferencia o escepticismo, según los casos. Hay diplomáticos –hombres y mujeres– para quienes la igualdad de género en el servicio exterior es una realidad (Del Río y Ruiz del Arbol, 2019).

En el caso de Suecia, tras las elecciones legislativas del 2014, el Gobierno socialdemócrata, el primero en aquel país en lograr la paridad entre hombres y mujeres, impulsó una diplomacia feminista, cuyos objetivos son "promover la igualdad de género" y "garantizar a todas las mujeres y niñas sus derechos fundamentales", y presentó un "manual de diplomacia feminista" para promocionar entre las ONG y el resto de Gobiernos los principios de su política exterior, focalizada desde 2014 en la defensa de los derechos de las mujeres. En él se brega por garantizar "los derechos de las emancipación económica, lucha contra las agresiones sexuales, influencia en los procesos de paz, mejora de la participación política", porque son todos me-

canismos de la diplomacia sueca. Algunas de las medidas defendidas en este manual son: la garantización del mismo número de hombres y mujeres en las conferencias, la utilización de más recursos humanos y financieros a favor de los derechos de las mujeres, y la inversión en las redes sociales.

En 2016, un 40 % de los embajadores suecos eran mujeres, mientras que en 1996 el 90 % de los embajadores suecos eran hombres, según un gráfico del manual que refleja el peso creciente de las mujeres en la diplomacia sueca. El manual incluso citaba el papel de Suecia para promover y financiar la lucha contra las "normas de masculinidad destructivas" en la República Democrática del Congo o la inclusión de principios de igualdad entre hombres y mujeres en el acuerdo de paz en Colombia en 2016.

7. Lo que viene...

En materia de equidad de género, el futuro de la diplomacia argentina parece presentarse con tintes optimistas en la medida en que aparece como objetivo estratégico desde la inauguración del nuevo mandato. El ministro de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, Felipe Solá, anunció al arrancar su gestión la creación de la Dirección de la Mujer y Asuntos de Género, lo cual legitima y jerarquiza un espacio propio dentro del Ministerio más allá de la órbita de la Dirección de Derechos Humanos.

La propuesta de Cancillería apunta a que esta dirección "coordinará la participación de representaciones nacionales ante organismos internacionales e intergubernamentales, y de las

actividades que se desarrollen en el exterior vinculadas a la situación y cuestiones de género".

> También intervendrá en los temas relacionados con grupos en situación de vulnerabilidad en el ámbito de los organismos internacionales y en lo atinente a las normas internacionales relativas a la prevención y erradicación de todas las formas de violencia contra las mujeres.

Estratégicamente buscará esta nueva área: la participación en las relaciones con los demás Estados en los temas vinculados a los asuntos de género y sus regímenes legales internacionales; la intervención en la elaboración de planes, programas, proyectos operativos y cursos de acción para los eventos internacionales relativos a cuestiones de género y la igualdad de oportunidades; y "propiciar los estudios, el diseño y la evaluación de dichos proyectos, programas y planes con los otros organismos y dependencias del Estado nacional que sean relevantes para la política exterior". Otra de las acciones que llevará a cabo será la de "participar en el estudio de la normativa de derecho interno para su adecuación a las normas del derecho internacional sobre la condición de la mujer y temas de género", y también "la participación en la conclusión de tratados, acuerdos y convenios internacionales que en materia de la situación de la mujer y temas de género, sea parte del país".

8. Conclusiones

Al igual que en otros ámbitos del espacio público, la política y las relaciones internacionales están marcadas por la percepción de que lo masculino corresponde a lo público y, por lo tanto, al Estado, mientras que el ámbito en que se desarrollan las mujeres es lo privado, invisibilizando su papel social y eco-

nómico, como lo prueba la desigual presencia femenina existente en la diplomacia internacional, indicador de la persistencia de este patrón hegemónico masculino.

Si se trata de repensar a las mujeres como sujetos históricos, debemos velar: por la incorporación de las mujeres en los espacios de formación de las futuras diplomáticas, como el caso del ISEN en Argentina; por una presencia activa en los altos escalafones de la alta diplomacia; por la imposición en la agenda de sus derechos en las asociaciones que nuclean a los integrantes del servicio exterior y en la representación de las asociaciones de mujeres diplomáticas que proliferan en distintas partes del mundo; y por consolidar la existencia –que históricamente ha tenido oscilaciones– de una Dirección de la Mujer y Género en la Cancillería.

Más allá de las estadísticas poco alentadoras y los claroscuros en un ámbito que históricamente ha sido patriarcal, la creación de direcciones y ámbitos en la administración pública que impongan temas de agenda y promuevan la intervención en la elaboración de planes, programas, proyectos operativos y cursos de acción para los eventos internacionales relativos a cuestiones de género y la igualdad de oportunidades empodera a las mujeres que han sorteado dificultades y han impuesto sus liderazgos legítimamente e invita a las jóvenes generaciones a replantear el espacio público y asumir nuevos roles como autoridad.

Bibliografía

Dalbosco, H. L. (2014). *Los diplomáticos de carrera y la formulación de la política exterior argentina (1983-2007)* [en línea].

Tesis de doctorado, Universidad Católica Argentina, Facultad de Ciencias Sociales. Disponible en https://bit.ly/3aYvU9t.

Del Río, A. y Ruiz del Arbol, S. (2019). "Mujeres y diplomacia en España". *Estudios de Política Exterior*, n.º 190, julio, agosto.

Equipo Latinoamericano de Justicia y Género (2005). *Informe sobre Género y Derechos Humanos. Vigencia y respeto de los derechos de las mujeres en Argentina*. Buenos Aires: Biblos.

Gil Lozano, F. (2007). "Historia y mujer". En Gamba, Virginia (coord.). *Diccionario de estudios de género y feminismos*. Buenos Aires: Editorial Biblos, pp. 171-174.

Giunta, A. (2018). *Feminismo y arte latinoamericano. Historias de artistas que emanciparon el cuerpo.* Siglo XXI.

Magaña, B. (2016). "Feminismo y política exterior". *Nexos*. Disponible en https://bit.ly/3e6ViMl.

Maffia, D. (2007). "Género y Gobernabilidad democrática". En Dorsal, Brunelle (comp.). *Gobernabilidad y democracia en las Américas. Teoría y prácticas.* Colegio de las Américas. Ecuador. UTPL.

Mourin, F. (2018). "Representatividad femenina en los 55 años del ISEN".

Parker, C. y Muñoz, C. (2013). "Género y política exterior: una asignatura pendiente". *El Mostrador*. Disponible en https://bit.ly/2JQtxtv.

Ramírez Flores, N. (2006). "La mujer en la diplomacia mexicana". *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*. Disponible en https://bit.ly/2y6NSbq.

Tickner, J. A. (1988). “Hans Morgentahu’s principles of political realism: A feminist reformulation”. *Millennium: Journal of International Studies*, vol. 17, n.º 3, pp. 429-440.

Tokatlian, J. G. (2019). “La diplomacia de las mujeres”. Clarín. Disponible en https://bit.ly/34nqbaP.

Towns, A. y Niklasson, B. (2018). *Gendering Diplomacy and International Negotiation*. Cham, Suiza: Palgrave Macmillan.

---

1. Decana de la Facultad de Ciencias Sociales (USAL), licenciada en Sociología (USAL), especialista en Metodología de la Investigación Científica (UNLa), doctora en Ciencia Política (USAL) y en Ciencias de la Educación (USAL). Es especialista en Gestión Universitaria por la Organización Universitaria Interamericana (OUI). Se desempeñó como secretaria de investigación en la Escuela de Defensa Nacional (EDENA), y secretaria académica en la Facultad de Ciencias Sociales (USAL). Fue consultora e investigadora del Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP), del Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC), Oficina Anticorrupción, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación, del Ministerio de Defensa (MINDEF) y Consejo Federal de Inversiones (CFI). Docente titular de Métodos y Técnicas de Investigación Social de la Facultad de Ciencias Sociales (USAL), Maestría en Recursos Humanos de la Facultad de Ciencias Económicas (UBA) y Maestría de Integración Latinoamericana y Sociología Política Internacional (UNTREF). Correo electrónico: mcolotta@usal.edu.ar.
2. Según el Instituto Universitario de Estudios de Género de la Universidad Carlos III de Madrid, en Estados Unidos tres de cada diez diplomáticos de máxima jerarquía son mujeres. También son casi el 30 % en el caso del Reino Unido, donde, del total de 152 jefes residentes de misiones diplomáticas, 46 son mujeres. En Israel dos de cada diez embajadores o cónsules tienen nombre de mujer.
3. Según datos del ISEN, solo el 11,8 % de las mujeres del Cuerpo Diplomático Argentino tienen rango de embajador.
4. Es el Instituto del Servicio Exterior de la Nación. Pertenece al Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de la Presidencia Nacional y es el único organismo de selección e incorporación de profesionales argentinos al Servicio Exterior de la Nación. Fue fundado en 1963 y su objetivo es el de formar y consolidar un cuerpo de profesionales diplomáticos altamente calificados, de reconocido prestigio internacional.
5. “Útero”, en griego, se decía *histeron* y de allí proviene la palabra “histérica”; es decir, “todas las mujeres son histéricas”. A esto se le agrega que las mujeres se vuelven locas una vez por mes y por eso el Senado de la Nación no aprobó la Ley del Voto Femenino... “Si un tercio de la población está loca en la semana que hay que votar, nos arruina la vida cívica […]”. Ver Maffía (2007, p. 3).
6. Tickner propone incorporar una perspectiva femenina a la visión masculina –incompleta y parcial– del sistema internacional, y con ello hacer más accesible el campo de las relaciones internacionales a las mujeres, para lograr una comprensión del mundo más completa, y generar lo que ella denomina una “epistemología feminista de las relaciones internacionales”, donde la *masculinidad* y la *feminidad* se refieren a un conjunto de categorías socialmente construidas que varían en tiempo y lugar, más que a determinantes biológicas. En las dicotomías conceptuales occidentales como la objetividad vs. subjetividad, razón vs. emoción, mente vs. cuerpo, cultura vs. naturaleza, uno mismo vs. el otro (Tickner 1988, p. 431).
7. José Rondeau, Vicente López y Planes, Bernardo de Irigoyen, Roque Sánz Peña, Miguel Cané, Angel Gallardo, Juan Isaac Wooke, Oscar Camilión, Domingo Cavallo, Guido di Tella, Rafael Bielsa, Jorge Faurie y en la actualidad Felipe Solá como ministros de Relaciones Exteriores ejemplifican el predominio masculino de dicho cargo.
8. Accedió a este puesto con la experiencia de más de once años en las Naciones Unidas. Desde abril del 2012 y hasta diciembre de 2015, fue jefa de Gabinete del Secretario-General, Ban Ki-moon**.** Previamente, había liderado el Departamento de Apoyo a las Actividades del Terreno de las Misiones de Paz, con sede en Nueva York, con el nivel de vicesecretaria-general de las Naciones Unidas. En setiembre de 2004 se había incorporado en el Programa Mundial de Alimentos en Roma, donde fue vicedirectora ejecutiva y COO (*chief operating officer*). Durante 25 años tra-

bajó en el sector privado, en empresas como IBM o Telecom Argentina, donde llegó a ser directora general, y en 2004 dio un salto a la diplomacia cuando asumió el cargo de directora general de operaciones del Programa Mundial de Alimentos de Naciones Unidas. Es autora de *Pasión por el resultado. El liderazgo femenino ante las grandes decisiones* (Paidós, 2016). Malcorra preside el Grupo de Mujeres Líderes por el Cambio e Inclusión.↵

9. Desde la Cancillería, el Gobierno la candidateó para ocupar la Secretaría General de Naciones Unidas, una organización liderada por hombres. Malcorra perdió frente a Antonio Guterres y atribuyó su derrota a una cuestión de género.↵

10. El 31 de diciembre Ban Ki-moon dejó su cargo como secretario general de Naciones Unidas luego de una década de servicio. Será recordado por su liderazgo en la promoción de la agenda de desarrollo, la lucha contra el cambio climático y la desigualdad de género. Al respecto de la designación de Antonio Guterres como su reemplazo, sostuvo: "Yo esperaba que mi sucesor pudiera ser una de las capacitadas mujeres que eran candidatas. También esperaba que las elecciones presidenciales de EE. UU. pudieran tener por primera vez a alguien que pudiera romper el techo de cristal. Me conmoví mucho cuando Hillary Clinton después de su derrota dijo en su declaración que ella esperaba en el futuro cercano alguna mujer llegue a romper este cristal para convertirse en presidente de los EE. UU. Pero esa es la decisión de los ciudadanos de los EE. UU y de los Estados miembros".↵

11. Son 7 los escalafones: a) embajador extraordinario y plenipotenciario; b) ministro plenipotenciario de primera clase; c) ministro plenipotenciario de segunda clase; d) consejero de Embajada y cónsul general; e) secretario de Embajada y cónsul de primera clase; f) secretario de Embajada y cónsul de segunda clase; g) secretario de Embajada y cónsul de tercera clase.↵

12. Datos Analía Argento (2019), *Infobae*. ↵

13. Brasil fue de los primeros países en admitir mujeres diplomáticas –lo hizo en 1918–, pero después lo prohibió entre 1938 y 1954.↵

14. Promociones masculino femenino totales, % Femenino (Fuente de Datos APSEN 2019):
2018 - Promoción N° LII 13 12 25 48 %
2017 - Promoción N° LI 29 15 44 34 %
2016 - Promoción N° L 35 15 50 30 %
2015 - Promoción N° XLIX 34 19 53 36 %
2014 - Promoción N° XLVIII 28 22 50 44 %
2013 - Promoción N° XLVII 33 17 50 34 %
2012 - Promoción N° XLVI 26 24 50 48 %
2011 - Promoción N° XLV 27 23 50 46 %
2010 - Promoción N° XLIV 20 30 50 60 %
2009 - Promoción N° XLIII 23 17 40 43 %
2008 - Promoción N° XLII 24 11 35 31 %
2007 - Promoción N° XLI 16 9 25 36 %
2006 - Promoción N° XL 15 10 25 40 %
2005 - Promoción N° XXXIX 13 12 25 48 %
2004 - Promoción N° XXXVIII 9 6 15 40 %
2003 - Promoción N° XXXVII 18 7 25 28 %
2002 - Promoción N° XXXVI 13 12 25 48 %
2001 - Promoción N° XXXV 8 9 17 53 %
2000 - Promoción N° XXXIV 12 8 20 40 %
1999 - Promoción N° XXXIII 15 5 20 25 %
1998 - Promoción N° XXXII 17 3 20 15 %
1997 - Promoción N° XXXI 9 5 14 36 %
1996 - Promoción N° XXX 16 8 24 33 %
1995 - Promoción N° XXIX 11 3 14 21 %
1994 - Promoción N° XXVIII 11 4 15 27 %
1993 - Promoción N° XXVII 11 4 15 27 %
1992 - Promoción N° XXVI 20 8 28 29 %
1991 - Promoción N° XXV 15 5 20 25 %
1991 - Decreto 575 - exSECEN 151 22 173 13 %
1990 - Promoción N° XXIV 18 7 25 28 %
1989 - Promoción N° XXIII 13 5 18 28 %
1988 - Promoción N° XXII 10 2 12 17 %
1987 - Promoción N° XXI 13 2 15 13 %
1986 - Promoción N° XX 22 8 30 27 %
1985 - Promoción N° XIX 22 7 29 24 %
1984 - Promoción N° XVIII 23 7 30 23 %
1983 - Promoción N° XVII 22 7 29 24 %
1982 - Promoción N° XVI 23 8 31 26 %
1981 - Promoción N° XV 23 6 29 21 %
1980 - Promoción N° XIV 17 11 28 39 %
1979 - Promoción N° XIII 19 7 26 27 %

1978 - Promoción N° XII 17 5 22 23 %
1977 - Promoción N° XI 22 6 28 21 %
1977 - Promoción N° X 9 4 13 31 %
1976 - Promoción N° IX 9 4 13 31 %
1975 - Promoción N° VIII 11 8 19 42 %
1974 - Promoción N° VII 13 5 18 28 %
1973 - Promoción N° VI 15 3 18 17 %
1972 - Promoción N° V 23 6 29 21 %
1971 - Promoción N° IV 7 1 8 13 %
1970 - Promoción N° III 9 1 10 10 %
1968 - Promoción N° II 27 10 37 27 %
1965 - Concurso Jul 1965 17 4 21 19 %
1965 - Concurso Dic 1965 16 4 20 20 %
1964 - Promoción N° I 11 2 13 15 %↵

15. Entrevista al embajador Claudio Pérez Paladino y entrevista al embajador Julio Lascano y Vedia (diciembre de 2019).↵
16. Entrevista al embajador Claudio Pérez Paladino y entrevista al embajador Julio Lascano y Vedia(diciembre de 2019).↵
17. "Hay mucho divorcio entre los diplomáticos", admite el embajador francés Pierre Guignard. "Para las parejas es difícil. Es más complicado para las colegas mujeres, que en muchos países lamentablemente todavía cuesta mucho trabajo seguir a una mujer diplomática que al revés. Lamentablemente tenemos muchas colegas que están solas en su trabajo porque un compañero no las sigue".↵
18. Entrevista a embajadora Marta Insausti de Aguirre (octubre de 2019).↵
19. Desde 2005, la APSEN forma parte de la Federación Iberoamericana de Asociaciones del Servicio Exterior (FIDASE). Actualmente, la APSEN cuenta con más de 1 000 afiliados, que representan el 94 % de los diplomáticos argentinos activos y jubilados.↵
20. Luego de que el canciller Jorge Faurie se presentara ante la Comisión de Relaciones Exteriores del Senado y aludiera a la paridad de género en la carrera diplomática, en mayo de 2019, la APSEN le respondió con datos concretos: solo 13 de los 91 embajadores y representantes ante organismos eran mujeres (y dos de ellas, políticas, no de carrera), apenas 12 de los 63 consulados y centros de promoción comercial estaban en manos femeninas, y no había mujer a cargo de las secretarías del ministerio. Tampoco hubo más de una mujer en los dos últimos mandatos de la junta calificadora que evalúa y propone ascensos.↵
21. Entrevista a embajadora Marta Insausti de Aguirre (octubre de 2019).↵
22. Página Cancillería Argentina, diciembre de 2019: https://bit.ly/3bYYRlM.↵
23. Plan de acción de la Unesco para la prioridad "igualdad de género": 2014-2021. Desde la APSEN, insisten ante las autoridades de Cancillería (2019) por la implementación de la Resolución Ministerial 410/2016 (dictada por Malcorra), que creó el Punto Focal en materia de Género en Cancillería (FOGENE), así como el Plan de Acción para la Igualdad de Oportunidades del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto 2017-2019.↵
24. Según informe del Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales. Presidencia de la Nación (1995-2004).↵
25. Colotta, Mariana (2019). Del cupo femenino a la paridad. Juntos a la par (50% y 50%). Disponible en https://bit.ly/2VityeT.↵

Aserciones para el diseño de una política exterior

Julio Ramón Lascano y Vedia[1]

Palabras clave: política exterior, diplomacia, relaciones internacionales, negociaciones, práctica, teorías internacionales, escenarios, tesis, diagnostico, politología, sociología, actualidad, orden mundial.

1. Introducción. El escenario internacional en el siglo XX y el fracaso de la globalización

Solo podemos realizar un correcto diagnóstico del nuevo orden mundial a partir del estudio y análisis de hechos y teorías que resultaron en el escenario internacional. Un cercano certero diagnóstico nos permitirá apoyarnos en aserciones que han de constituir una nueva guía para el diseño de una política exterior y consecuentes nuevas premisas para la diplomacia.

El nuevo escenario internacional genera a todo analista o politólogo gran desazón e insatisfacción general. Los países pobres y aquellos en vías de desarrollo no están en condiciones de aceptar tantos golpes derivados del *nuevo desorden global*. El desorden está instalado en las relaciones internacionales y es un multiplicador de desorden y caos. Y de injusticia y hambruna mundial. Por su parte, las potencias y países ricos del planeta (que son 85 % del producto bruto global) no parecen estar

preocupados por este quiebre multilateral que sufrió la cooperación internacional, en favor de este desorden de facto.

Por cada siglo que pasa, señala la leyenda historiográfica, las sociedades cambian su cosmovisión mundial, revisan sus valores y tienden a proponer nuevas reglas para su convivencia en estructuras políticas y sociales, en instituciones que son pilares de cada sociedad. Capitalismo, comunismo, socialismo, neoliberalismo, poscapitalismo son las corrientes y fuerzas que evolucionaron y cambiaron la cosmovisión en el siglo XX. Y no solo ello, cambiaron el equilibrio de poder y el orden mundial.

Sabemos que la posguerra de la Segunda Guerra Mundial significó el primer cambio profundo del orden mundial contemporáneo. La desaparición del fascismo como modelo de desarrollo y autoritario fue perverso en la organización del Estado, su desarrollo económico y social moderno. Los Estados y sociedades derivaron en nuevos modelos para ese cambio; algunos modelos considerados exclusivos en la Guerra Fría. Un modelo de Estado *autonominado liberal pero intervencionista* y un modelo *estalinista o de capitalismo de Estado*.

Este mundo de ideas y fuerzas de carácter bipolar se basó en el equilibrio de poderes. Y esto fue así desde el mismo nacimiento de los Estados, desde la generación de las teorías del Estado y las teorías del poder.

Las dos potencias del bipolarismo de la posguerra de la Segunda Guerra Mundial son también dos modelos diferentes de organización económica y política para la solución de los conflictos sociales. Estados Unidos ejerció y actuó como líder del mundo libre occidental –con Europa de aliado– y la Unión Soviética comandó el mundo socialista comunista y totalitario,

con los países de Europa Oriental, dominando a varios países desde la planificación estratégica central y universal.

Se sumaron a estos modelos las colonias europeas en África y Asia. En América Latina los países buscan alianzas o amparo de los Estados Unidos y el modelo de mundo libre. Este nuevo orden geoestratégico, en el que Estados Unidos se convierte en un país-continente hegemónico y de a poco la mayor potencia que concentra más de la mitad de la producción industrial del mundo, se expande con espíritu de destino manifiesto, y genera una industria logística, militar y económica desarrollista, de carácter imperialista ilimitado. Y tecnológico.

Desde esta lógica de poder, los Estados Unidos ensanchan su expansión y les permite asimilar como aliados de este modelo capitalista a viejas glorias imperiales: Inglaterra, Francia y Alemania, Italia, Austria, y el resto de la Europa que fuera subsumida en la guerra.

América Latina juega, en general, la figura de acompañante de la surgiente potencia unipolar que va ganado la carrera al comunismo. Más allá de las fuertes expresiones del siglo XX contra el panamericanismo y los diversos intentos de autonomismo y hasta aislacionismo confundido a veces con neutralidad. En América, Estados Unidos encuentra como aliado estratégico al Brasil, con sus más y sus menos momentos de autonomía política y social.

América Latina en el siglo XX inicia su estado consciente de continente independiente, y capaz de un desarrollo autónomo. Y en varios momentos sus líderes levantan banderas nacionalistas y autonómicas como lo hicieran Getulio Vargas o Juan Domingo Perón. Desarrollismos nacionalistas que realizan su

aporte propio al esquema de América Latina ansioso de presencia en el pasado siglo.

Latinoamérica goza de suficiente ímpetu de autonomismo característico del siglo XX con un alto grado de conciencia, que, junto a otros conceptos desarrollistas del Uruguay, Chile y Colombia, será relevante en la historia del continente y de su futuro (Sorj y Martuccelli, 2008).

Los años cincuenta fueron testigo de un orden mundial atravesado por la Guerra Fría. Un conflicto inmóvil y dinámico, de espionajes, de controles mutuos, de acciones militares contenidas, de mediciones de potencias nucleares. Este escenario internacional bipolar se extendió hasta la última década del siglo veinte. La Unión Soviética consolidó su régimen de economía centralmente planificada con altos niveles de crecimiento al principio a un gradual estancamiento posterior, víctima de la centralización, burocratización, y corrupción y dictadura.

Por el contrario, el capitalismo sistémico, sin políticas intervencionistas más que las intervenciones para el desarrollo y puntuales subsidios del Estado, permitió al bloque occidental un proceso de crecimiento sin pausa y su integración con los nuevos países aliados industrializados. Asimismo, el mundo asiste al nacimiento de una brecha en el mundo occidental a partir de la aparición de nuevas economías de subdesarrollo provenientes del proceso de descolonización

La política de contención aplicada en la Guerra Fría fue diseñada y formulada por el diplomático –luego gran politólogo– George Kennan[2]. Se propuso un modo de negociación de contención, desgaste y réplicas puntuales que le aplicó los Estados Unidos a la Unión Soviética y satélites comunistas. Ello, que

marcó la Guerra Fría, resultó un acierto en el diseño de política exterior norteamericana y colaboró al posicionamiento de Estados Unidos en la Guerra Fría. Esta política de contención fue un único y excepcional ejemplo de aplicación y ejecución de lineamientos de política exterior producto de un correcto diagnóstico y óptimo diseño intelectual.

Si de contrapunto y diálogos en relaciones internacionales se pueden destacar, lo aplicado en lo político conllevó además un contrapunto económico puro. El keynessianismo de la posguerra aplicado por Estados Unidos, países aliados y organismos económico-financieros se puede considerar como un elemento fundamental para las economías de los Estados que se desarrollaron en la segunda mitad del siglo XX. El Estado comenzó a orientar la economía de manera creciente, lo que dio lugar al Estado empresarial, copiando incluso algunas herramientas estatistas adoptadas en el anterior fascismo italiano y alemán. Los Estados pasaron a ser los generadores de las economías industrializadas y piezas claves de la economía, la bolsa y las finanzas y la nueva escala mundial de la industria y el comercio internacional

Recién en la década del setenta, emergió una crisis por parte del modelo keynessiano, desarrollista, benefactor e intervencionista. Y reapareció con crudeza la tendencia liberal conservadora hacia la década del ochenta. Las economías intervencionistas y liberales estarían basadas en el estudio directo de las características del mercado y del rol de los Estados, y ello sería aplicado a los medios de producción y a la acelerada aparición de la tecnología aplicada al crecimiento y el comercio internacional. La oferta y demanda en el mundo occidental principal-

mente, combinadas a la innovación tecnológica, desarrollarían en la economía y el comercio nuevos conceptos: calidad, crecimiento, productividad del trabajo, finanzas, inversiones, reglas regionales e internacionales.

Como vimos, al ganar Estados Unidos su posicionamiento por encima de la Unión Soviética en razón de estrategia y factores políticos y económicos –expansión comercial, energía barata, petróleo, carrera armamentista y espacial–, este terminó de consolidar supremacía en el orden internacional político, económico, industrial, comercial y financiero. Esto se manifestó en las décadas que van de los setenta a los noventa cuando esta expansión norteamericana al mundo fue conocida como *Pax* Americana, lo que muchos aplaudieron desde las nuevas economías monetaristas, creyendo reencontrar el desarrollo y progreso indefinido que se les había escapado luego de las dos grandes guerras

En ese mundo existió también una gigantesca brecha y desequilibrio entre la economía de Estados Unidos y el resto de los países y regiones del mundo. El industrialismo estatal americano –la máquina industrial de guerra– y los avances tecnológicos surgidos de las carreras armamentistas –hasta los años setenta y ochenta– visualizaban una potencia muy superior a lo previsto en todo lo que producción y comercio significaran. Y también en el orden energético, tecnológico y militar. Estados Unidos se convertiría en el primer proveedor para el consumo prácticamente mundial y pudo financiar el desarrollo tecnológico y expandir bienes de consumo durable.

Nunca olvidando que el mecanismo utilizado estuvo directamente apuntalado por un enorme aparato de defensa y militar.

En los años de la Guerra Fría, la amenaza la representaba el comunismo patrocinado por la Unión Soviética. Los norteamericanos justificaron el mantenimiento de un gran aparato militar y la necesidad de acelerar la tecnología militar con propósitos persuasivos, que, por lo tanto, exigía grandes inversiones para producir innovaciones, por lo que se generó un complejo militar-industrial que permitió el crecimiento acelerado de las grandes corporaciones y de la expansión de los bienes de consumo, consecuencia de la rivalidad entre los Estados nacionales que lideraban los dos bloques enfrentados en la Guerra Fría y de una manera de orientar la producción mediante el gasto del Estado.

Terminado el siglo, caído el comunismo y la cortina en 1989, las aspiraciones expansionistas de Estados Unidos y el mundo capitalista, acompañado de un espíritu de cooperación internacional y los sistemas de ayuda financiera internacional, no alcanzaron para el desarrollo de los demás países esperanzados en este progreso indefinido. La globalización era una ilusión y un mensaje utópico que chocó con los intereses capitalistas y del individualismo financiero mundial.

En el orden institucional, conviene detenernos a pensar que en 1945 también nació, impulsado por las potencias vencedoras, el esquema de organismos económicos internacionales diseñado en la Conferencia de Bretton Woods, New Hampshire. John Maynard Keynes había formulado para esta ocasión un esquema de ideas base que generaran estabilidad económica a los Estados de posguerra, que hasta entonces solo se habían apoyado en la ayuda directa del Plan Marshall. Es así que se crearon el Fondo Monetario Internacional (FMI) –base para el

establecimiento de un Nuevo Sistema Monetario Internacional– y el Banco Mundial destinado a la estabilidad y reconstrucción y fomento de las economías. Pocos años luego, se completó el esquema con acuerdos comerciales que permitieran estabilizar y emparejar las balanzas de los países saneados, lo que dio lugar al General Agreement on Tariffs and Trade (GATT) y su sucesora, la Organización Mundial del Comercio (OMC), organismo económico que aún se debate en rondas con el objeto de avanzar en la liberalización del comercio internacional y el mejoramiento ético de las reglas de juego en este competitivo campo mundial.

El FMI, constituido por los bancos de los Estados, los benefició con préstamos *stand by* supervisando el cumplimiento de los acuerdos y asegurando que los países mantuvieran políticas económicas con su sistema. Todos los países estarían sujetos a la disciplina del FMI, y desde la enmienda de 1969 se crearon los Derechos Especiales de Giros (DEG) para ampliar la liquidez internacional. Un instrumento contable que se anota y registra en el FMI o en los bancos centrales para que los países lo pudieran utilizar para hacer frente a dificultades en la balanza de pagos y no sustituyeran otras monedas de pago.

En los años ochenta, el FMI asumió un nuevo papel de auspiciar políticas neoliberales como respuesta directa a la crisis de la deuda externa y al estancamiento económico general que afectó prácticamente a todo el mundo, salvo a algunos países de Asia. Los modelos económicos exclusivos de la posguerra llamados "intervencionistas" y "keynessianos" entraron en crisis en razón de las políticas liberales que impulsan el Fondo y los organismos por exigencia de sociedades y Gobiernos de países

tenedores de deuda. El Banco Mundial o Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) buscó inmediatamente desarrollar estrategias de liberación de mercados mundial al igual que el FMI, claramente dominado por Estados Unidos hasta entrados los años setenta, y fue a partir de esa década que se incorporaron, parcialmente y en promociones desiguales, al control de estos organismos, los países industrializados.

Como puede verse, el pasado siglo XX encontró a los países en posguerra y en desarrollo en un esfuerzo por generar un sistema multilateral que garantizara orden y paz mundial, y esbozó un importante aparato burocrático para que sirviera para la contención de conflictos en cada rincón del planeta. La base fue la cooperación multilateral. Superado por sus propias incapacidades y las fuerzas estratégicas y económicas de las grandes potencias, el sistema de Naciones Unidas fue jaqueado en su propia supervivencia. El sistema internacional de ayuda financiera fracasó con sus rígidas recetas en diversos Estados y sucumbió junto a grandes crisis financieras mundiales.

Por su parte, vimos que el FMI fue seriamente cuestionado y desprestigiado en su utilidad. La OMC nada pudo modificar en el mundo de las batallas comerciales, *dumping* y subsidios, por lo cual se convirtió no solo en un generador de paneles mediadores, sino en otro tribunal internacional más de conflictos sin capacidad de generar soluciones globales. Esa misma suerte puede correr el Banco Mundial, si el mundo no vuelve a plantarse reglas de juego justas en lo que ayuda financiera internacional hace.

2. El escenario internacional en el siglo XXI: nuevas reglas y desafíos

El sistema multilateral de cooperación internacional fracasó y tambaleó, lo cual dejó a la vista las injusticias generadas por el sistema de ayuda financiera internacional. La globalización se dejó ver como una ilusión de progreso indefinido que largamente atrasa más a los países pobres y enriquece más a las potencias ricas.

El mundo deja atrás el bipolarismo del siglo XX al no existir el enfrentamiento de dos potencias rivales en modo amenaza de guerra total. Solo Estados Unidos es el referente del nuevo equilibrio de poder, que ya no asiste a la reconstrucción del sistema de cooperación internacional más justo. China compite de manera fuerte y provocativa desde un punto de vista comercial y compromete a Estados Unidos y el comercio mundial, mostrando no obstante límites propios del régimen político socialista centralizado y de partido único, que posterga libertades y derechos humanos primarios. Rusia renace como país y se expande en su influencia territorial y económica, renaciendo de a poco de las cenizas que dejó el comunismo.

Pero solo Estados Unidos posee la concentración de poder estratégico, militar y logístico con llegada y contención en todo el planeta. Y los recursos materiales, económicos y tecnológicos para mantener este poder unipolar centralizado.

En este siglo tanto Estados Unidos como Rusia han denunciado sus compromisos de desarme nuclear en 2019. Y es un mundo que asiste a una guerra permanente abierta –no bipolar– y tecnológica. No siempre televisada ni informada. Los

partes de guerra llegan armados a medida del espectador. La potencia ordena el orden y lo muestra a medida. Poco sabemos de las soluciones y ataques terminales, en general solo nos enteramos de las resultantes. La estética de la guerra es otra; no hay uniformes ni banderas, y los drones reemplazan gigantescas ecuaciones militares. En silencio, arteramente.

Además, la televisión y medios digitales poseen, pero dominan parcialmente, la tecnología de punta para llegar a mostrar amenazas de guerras, bombardeos y guerras. En el año 2020 nos informaron tardíamente de la eliminación del Estado Islámico. Nos vamos enterando por medios escritos o informativos parciales de las amenazas norcoreanas o de las peligrosas actitudes de Irán y los países árabes. Leemos sobre el equilibrio en Medio Oriente que pende de frágiles alianzas. Los desastres producidos por las migraciones en busca de refugio son tratados en Europa con decisiones que no terminan en una resolución del problema. Aparecen fórmulas de reparto de migrantes desesperados, soluciones sin recetas que lejos están de soluciones de fondo. Y el ACNUR[3] queda, la Organización Mundial Migraciones y las Naciones Unidas en general están superados en varios niveles en esta cuestión.

El panorama europeo en este siglo es de ebullición; Europa convive con xenofobia, nacionalismos y separatismos crecientes. Y aún sin rumbo en su estabilidad económico-comercial, sobre todo a partir de la dura salida de Gran Bretaña en el Brexit en 2020. Como la historia indica, los británicos no tendrán seguramente problemas en afrontar su nueva instancia de alianzas con sus socios históricos de su propio mercado, sumando a los Estados Unidos como paraguas protector princi-

pal de esta política. Ni tampoco serían graves las dificultades de ordenamiento interno y externo con Irlanda o Escocia.

Por su parte, Estados Unidos acentúa su desprecio por las políticas propuestas orgánicamente por organismos internacionales, incluidos los comerciales como la OMC. Tampoco acepta la existencia misma de un ente ordenador institucional, ni menos regulador como este.

Luego de la reunión de OMC de Buenos Aires en 2017 y la Cumbre del G20 en 2018, el presidente de Estados Unidos Donald Trump sumó en su nuevo diseño de política exterior anticumbre y antiorganismos otros anuncios bilaterales de proteccionismo dirigidos primariamente a China, como explícito señalamiento general al sistema internacional. Henry Kissinger, décadas antes, ya había reclamado estas conductas de manera histórica, y lo reforzó en su obra *La diplomacia* (1994), sobre todo en su capítulo "Reconsideración del orden mundial", cuando señala que para la consideración de todo nuevo orden debe pensarse primero como base reforzar los intereses nacionales norteamericanos, haciendo explícita su tesis de política realista e imperial: "Tanto las disputas como las amenazas de tendrían que ser evaluadas casi exclusivamente pensando en el equilibrio del poder".

El mundo, nosotros, cada país, pasamos a estar envueltos en el siglo XXI en la guerra comercial impuesta por Estados Unidos y China. Sumado a la desestabilización de los demás Estados cuyos mercados son afectados tanto en Europa como el mismo Sudeste Asiático.

Los Estados Unidos vuelven a defender su proteccionismo primario a efectos de reconfirmar su poder unipolar con base

en la defensa de sus intereses nacionales, haciendo prescindibles acuerdos con su viejo aliado europeo, al que confrontan coyunturalmente con la expansión de las economías de China y Oriente. Por otra parte, Estados Unidos conduce de manera unipolar y con estrategias clásicas de amenazas y desequilibrio su relación con el mundo; como ejemplos bastan Corea del Norte, la India, Siria y Medio Oriente.

¿Cómo se ve envuelta América Latina en este escenario? Decididamente, no es foco de atención de una política por parte de los Estados Unidos. Este país envía algunas señales positivas a su aliado estratégico Brasil, advirtiéndole sobre la necesidad de no involucrarse en los que considera conflictos de su jurisdicción: Venezuela, Cuba y Nicaragua. Y reparos para Bolivia, afectada en 2019 por un golpe de Estado bañado de problemáticas internas electorales y políticas económicas que batallan por conservar sus intereses en la industria del litio. Argentina, Chile o Uruguay dejaron hace varios años de estar en el centro estratégico de análisis. Pueden o no ser aliados de este nuevo intento de orden por poder.

En el siglo que vivimos, el equilibrio de poder es realista y unipolar. Es un mundo de guerras no declaradas, pero que aparecen en diversos frentes. Las ONG denuncian que existen más de 300 conflictos de carácter internacional, regional, de fronteras y crisis internas con potencialidad global, al tiempo que el mundo se presenta caótico y el norte conduce los polos de intereses mundiales en todo lo atinente a estrategia militar y logística de guerra, y la transferencia del poder comercial y tecnológico avanza a pasos agigantados desde los países occidentales hacia el creciente Oriente. Aunque también China comienza a

caer gradualmente en dificultades a pesar del supuesto en este imparable crecimiento comercial de los últimos años.

Las contradicciones internas y las políticas de planificación partidarias estatales en el gigante Chino permanecen intactas, y no admiten las rebeliones de Hong Kong o territorio o vecino que quiera revelarse a esa planificación comunista, que aún existe, a pesar de los cambios culturales neocapitalistas que han acontecido y son tan difundidos.

Para creer en tales modelos comunistas devenidos capitalistas, y abrazar alianzas más fuertes y creíbles, estimamos que nos falta mucho tiempo. Habría que visualizar una verdadera cultura en desarrollo y la consolidación de los asuntos importantes de esta contemporaneidad, como son el desarrollo sustentable del medioambiente y los derechos humanos.

Por otro lado, en este nuevo siglo, el proceso de globalización del comercio, de las inversiones y el traspaso del capital, y la actuación de las empresas transnacionales es incapaz de generar más equilibrio ni independencia en las economías nacionales dependientes y emergentes. El dominio del dólar en las transacciones económicas internacionales y las empresas norteamericanas multinacionales avanza, como en el pasado siglo, acompañado de una comunidad financiera más amplia y dispersa, donde en el fondo existe una ventaja para la potencia unipolar –parcialmente contrarrestada por la Unión Europea y Japón en el comercio mundial–, equilibrada ahora por Estados Unidos con el comercio chino, Rusia y ecuaciones en Medio Oriente.

A esta contextualización se suman la debilidad de la OTAN y la distribución de fuerzas a nuevos objetivos en Oriente, Medio

Oriente y otros países y mercados, que acompañan este nuevo equilibrio del poder

La debilidad de los organismos internacionales para imponer medidas correctoras o establecer un orden, especialmente entre los poderosos, ha sido también responsable de ello. Ni el G20, ni el G7 Grupo de los Siete constituido en 1975, ni la OCDE, foros y organismos creados para combatir políticas nacionales aplicadas al comercio mundial y el proteccionismo demuestran ser exactamente soluciones concretas para el nuevo orden requerido.

3. Multilateralismo y la necesidad de volver a la cooperación internacional

Luego de las dos grandes guerras, para atravesar la Guerra Fría y la necesidad de cooperación y paz, los Estados iniciaron un fuerte proceso de confianza –y esperanza– en la generación de organismos internacionales. Ello conllevó a la conformación institucional de autoridades con ciertas facultades supranacionales.

En algunos casos –los tribunales de La Haya o decisiones de la Alianza del Atlántico Norte–, han tenido fuerza suficiente en la ejecución de los mandatos y cumplimiento; en otros sufrieron grandes fracasos porque los mandatos de las delegaciones de las Naciones Unidas no alcanzaron a superar la misma crisis estadual existentes –Chipre, Haití–. En una tercera categoría situamos las recomendaciones y declaraciones que solo prolongaron agonías y angustias en los conflictos sin generar solución alguna, como sucedió históricamente en la cuestión de las Islas Malvinas.

Enormes procesos presupuestarios, técnicos y burocráticos abarrotaron los organismos, a lo que se sumó la multiplicación y validación de las ONG. Las acciones unilaterales de los Estados, iniciativas regionales, acciones de diplomacia directa y de cumbre entre diversos Estados –agrupados a veces por categorías y otras por temáticas comunes– conformaron un conjunto que conllevó rápidamente, a finales del siglo XX y principios del actual, a despreciar y desconfiar de los organismos internacionales, percibirlos como inútiles e ignorar sus resoluciones.

Es la aparición repentina de la *realpolitik*[4] del nuevo orden en un mundo dinámico conflictivo, que supera ampliamente la inmovilidad y los resultados estériles de organismos, que en muchos casos son ya considerados como organismos utópicos o enunciativos –además de burocráticos y caros en su mantenimiento–. Este siglo XXI no está gobernado por organismos, sino por la diplomacia directa y de cumbres. Como en Yalta[5] y Potsdam[6] luego de la Segunda Guerra Mundial. Las decisiones más importantes son las que adoptan el grupo de poderosos países denominado G7[7].

Nuevos factores de poder que se generan para controlar y dar fórmulas superadoras a los organismos. Son los famosos grupos G. Sucediéndose G5, G7, G11, G15, G20. Hoy en día el G20 intenta anualmente colocarse por encima de los organismos y dictar pautas novedosas que generen cambios en el orden mundial existente tanto en lo político, financiero, comercial, social, judicial y ecológico. Luego deriva en las decisiones más importantes de un grupo más cerrado y poderoso como es el G7, es decir, la cumbre de líderes de los países decisores en política, economía, finanzas y asuntos militares.

Sin embargo, los organismos internacionales no están disueltos más allá de perder credibilidad. Lejos de ello, se mantienen firmes en el escenario internacional, como legítima reserva del principio de la cooperación internacional. Ello sucede en paralelo al crudo equilibrio de poder que vivimos en este siglo. En el Sistema de Naciones Unidas, sus propios desafíos y crisis la obligan a desarrollar objetivos sustentables en el desarrollo, llamados ODS, y una agenda 2030 de 17 objetivos de desarrollo sustentable, que contemple el desarrollo en programas ciertos, busque trabajar en las injusticias económicas y sociales y conforme programas para combatir la hambruna mundial.

También Naciones Unidas aún debe actuar en los casos de urgencias y emergencias que requieren la intervención de las fuerzas humanitarias de paz, y otras acciones que hacen a la función de la Organización Mundial de la Salud, los programas para la prevención y atención de catástrofes, flagelo y epidemias. También es aún el sistema de la ONU el que debe sostener y alimentar la agenda de seguridad internacional y desarme nuclear, en manos del Organismo Internacional de Energía Atómica y la asamblea de desarme.

Recordando al sabio líder indio Mahatma Gandhi y su célebre frase, "No hay camino para la paz, la paz es el camino", somos conscientes de que no necesitamos trazar en una carta el camino, sino que la supervivencia de la humanidad pende siempre del estado de paz. De allí que la diplomacia, trabajadora disciplina de la paz, sea tal vez la herramienta más noble en la tarea de la búsqueda de un nuevo orden mundial.

Mientras tanto, el actual escenario internacional debe imponer institucionalidad y la cooperación internacional, a pesar de

su cuestionado prestigio y el ataque a su eficiencia y resultados. Es necesario para las ciencias sociales reflexionar sobre el estatus del sistema de Naciones Unidas y su vigencia. Sobre todo ante tanta demanda de los miembros de impulsar reformas al sistema.

La institucionalidad de la ONU tiene un propio valor histórico, jurídico y político internacional que debe ser fortalecido para que dé mayor eficacia para el cumplimiento de sus objetivos. La fuerza del Consejo de Seguridad y la Secretaría General construyó las herramientas apropiadas a este efecto. El Consejo Económico y Social colaboró con las tareas que desarrollan los organismos internacionales económicos y financieros que derivaron de las tareas permanentes del Consejo y sus resoluciones, sus reuniones y conferencias. Desde 1947 y hasta la actualidad, sus Fuerzas de Paz interventoras en conflictos pasaron de centenares de cascos azules a miles –se calculan en 90 000 actualmente–. Pudieron en su inicio pacificar parcial o casi totalmente las crisis en Grecia, Israel-Egipto, Corea del Norte-Corea del Sur, y el Canal de Suez. Luego avanzaron en el Medio Oriente, Líbano, Chipre, Mozambique, Somalía, Bosnia, y Angola en sus guerras civiles hasta recién en 2002. Y mostraron dificultades y fracasos, como lo señala la misma página oficial de las fuerzas de la ONU en casos muy complejos con desmanejos, como Ruanda en 1994 y Haití en 2007.

En general, puede aseverarse que, si no existieran los cascos azules, muchas de estas crisis pudieran haberse expandido en peores o más amplias guerras, que hoy completarían el que llamamos "cuadro de guerras permanentes" que el mundo vive hasta el día de hoy.

El multilateralismo del siglo XX permitió institucionalizar más problemáticas del mundo existente y del mundo pobre, que asomó desde la descolonización y el crecimiento industrial y tecnológico desarrollado por los países industrializados en ese centenio. Y por ello se fue conformando un sistema de multilateralismo y cooperación internacional que dio paso a la conformación y accionar de los organismos internacionales, que por sus resultados son visualizados como valiosos y a la vez en otras oportunidades como innecesarios, al menos en su dimensión de costos y burocracias.

En lo que hace a la salud mundial, la OMS generó el Fondo Global de Salud y la concientización de la problemática de la salud pública, inaugurando para este siglo el dilema más cercano a las relaciones internacionales, que se llama la "diplomacia dedicada a la salud Global". Toda especialización, si bien generó organismos y cargos –muchos de escritorios burocráticos–, permitió la aparición de información, normativas y relativos emparejamientos en el tratamiento de epidemias y pandemias que afligen a la humanidad, en especial a su tercio más pobre y sin esperanzas. Asimismo, cabe en este caso pensar de manera positivista. Cuánto peor estaría sufriendo la humanidad estos graves problemas globales de salud si la OMS o la misma Organización Panamericana de la Salud no tuvieran espacio para accionar y presupuesto, pues deben atender la agenda de salud global en el contexto de un enorme e impune activo negocio y comercio de los laboratorios mundiales y su comercialización oligopólica que ocupan la agenda de salud mundial.

Algo similar ocurre con la FAO[8], que incluye y comparte su agenda con el FIDA[9]. Y también con el Programa Mundial de

Alimentos (PMA), que constituye el programa de las Naciones Unidas que distribuye alimentos para proyectos de desarrollo, refugiados de larga duración y personas desplazadas, y proporciona comida en casos de emergencias y desastres naturales. Estos organismos y programas trabajan en cooperación internacional y bilateral activamente con las agendas de todo el planeta. Soportan las presiones de organismos, fundaciones y acuerdos comerciales que solo priorizan la escasez de alimentos como un gran negocio. Pero los trabajos y dedicación de los agentes de la FAO, sus representaciones diplomáticas y agentes son considerados no solo proactivos, sino muy eficientes en sus acuerdos y programas. Particularmente en continentes donde la alimentación es la problemática primaria que hace a la existencia del mismo país, como sucede en África. Por fortuna, y en relación con estas políticas multilaterales, debemos rescatar las acciones que el Vaticano ha impulsado para apoyar cada programa de combate al hambre mundial.

También el ACNUR (Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados), dedicado con nunca suficientes recursos a los refugiados, junto a la Organización Internacional para las Migraciones, genera desde hace años agendas de contención, sostenimiento, alimentación y emergencias de miles de personas que la humanidad destierra y empuja a migrar por problemas económicos, laborales, sociales, de salud, y obviamente también por guerras, muchas de las cuales no están en la agenda primaria de organismo alguno y se las visualiza como "conflictos focalizados" o de relativa sencilla contención.

También la OIEA[10], abocada al problema de la energía en el planeta, el desarme y asuntos nucleares, merece un espacio de

reconocimiento en estos años que analizamos. Sin el importante trabajo por el desarme mundial y el uso pacífico de la energía nuclear de la OIEA, serían ingentes e infinitas las tareas diplomáticas que se necesitarían para mantener cierto *statu quo* en lo que la amenaza nuclear hace en el mundo. Y el organismo es proactivo, nuestro guardián activo de la seguridad y la paz mundial.

Todos los organismos de la ONU y los sistemas de integración comunitarios europeos y de integración regional en América Latina y el sudeste asiático son y pueden ser útiles a las políticas exteriores que se diseñen para armonizar las políticas exteriores de los Estados en las prioridades de un mundo encaminado a la cooperación internacional.

Debemos estar alertas a que los organismos no se conviertan en amorfos monstruos burocráticos y estériles, pero que ello no nos haga perder la conciencia de que, sin ellos, sus metas y sus acciones, este siglo XXI de puro poder y equilibrio pende de un hilo en los objetivos de paz y seguridad mundial para comenzar.

4. La integración regional y las políticas exteriores

América Latina es un continente joven, conquistado y colonizado bajo una institucionalidad y normativas europeas provenientes de norte a norte, sajones en el caso norteamericano, y de pautas latinas y cristianas para el centro y sur del continente.

Los ciudadanos de esta América Latina absorbieron esquemas institucionales para la construcción de sus Estados, la bús-

queda de sus normativas de convivencia y cohesión social, la frágil administración de sus riquezas y el asentamiento de sus regímenes políticos, clases dominantes y demás estadios ciudadanos. Decidieron independizarse del continente europeo y lanzarse a la maravilla de consolidar la independencia y crecer como Estados independientes.

El distinguido sociólogo y politólogo Marcelo Cavarozzi, al analizar en su libro *La construcción política de las sociedades latinoamericanas y su talón de Aquiles: el régimen político* (2014), nos señala el importante desafío que debieron enfrentar las elites de América Latina: "[…] debieron también promover la construcción de Estado, es decir la creación de mecanismos burocráticos, jurídicos, hacendarios, militares y de reproducción cultural que les permitieran ejercer un cierto control, más o menos efectivo, sobre la población y territorio".

Imaginemos que, además de que, como nos clarifica Cavarozzi, América Latina fue prácticamente diseñada a partir de la traslación de un modelo de matriz Estado céntrica con funcionamiento desarrollista –y a veces industrializador–, el continente en su ingente juventud afronta hasta la fecha la tarea de asentarse institucionalmente, definir los roles de sus Estados, dirimir sus conflictividades de historia, regímenes políticos y estatus de cohesión social, lo que claramente aún le pesa. Sumamos a ello que, en medio de esa tarea, resulta que América Latina es un continente que, consciente de su frágil devenir continental y sus necesidades de crecimiento, tiene en pocos años un desmesurado interés en la integración regional. Al respecto, la estudiosa del Mercosur Mariana Botto, en su estudio de 2015 *La integración regional en América Latina* (Eudeba), ana-

liza el Mercosur de manera comparada y ratifica esta peculiaridad de América Latina y su continua vocación integradora que lo coloca como el continente con más cantidad de proyectos de integración diseñados y muchos de ellos consolidados, como el caso mismo del Mercosur.

Por ello, cuando hablamos de la necesidad de que las ciencias sociales estudien más profundamente los diseños y formulación de políticas exteriores, referimos a la relevancia de considerar los análisis de política interna de los países, sus historias propias y condiciones económicas sociales, y sobre todo sus particularidades.

Este presente nos muestra algunos países víctimas de problemas institucionales muy serios. Muchos de ellos son históricos y estructurales, como las rebeliones sucedidas en 2019 y 2020 en Chile, manifestaciones explosivas esperadas. Heredadas de antiguas estructuras sociales pactadas hace tres generaciones atrás. O el caso de continuas protestas en estos años en Ecuador, que también no puede aún sostener fronteras y autonomía propia, ni en lo institucional, ni en lo financiero monetario, lo que lo hace frágil en el paisaje continental. O el caso de Colombia, que desde fines de 2019 sufre manifestaciones y protestas contra el Gobierno, también en atención a las insatisfacciones económicas y sociales de regímenes que aparecen como no representativos ni comprensivos en las problemáticas reclamadas. Ni hablar del golpe de Estado en Bolivia a fin del 2019, que nos ha mostrado a las claras la conjunción perfecta del vínculo entre la política interna partidaria e institucional y la política exterior y comercial, pendiente del enfrentamiento por las reservas de litio.

No son conflagraciones alineadas por un imperio externo. Están en una misma línea de tiempo, pero cada una responde a su peculiar diseño interno y de política exterior. O de la falta de un diseño internacional. Todo un desafío al momento de diseñar política exterior y en el ámbito regional.

Los fracasos en la institucionalidad de América Latina deben ser alarmas permanentes en los analistas internacionales y politólogos, los fracasos o tardías políticas de la Organización de Estados Americanos (OEA). En el caso del golpe de Estado a Bolivia de 2019, quedó develado este espíritu no consensuado sobre intervencionismo y golpes de Estado más o menos aceptados. Pensemos que la OEA como consenso organizacional con Washington pudo por espíritu regional permitir la generación de organismos regionales que hacen a las políticas exteriores de los Estados de América Latina. Desde organismos consultivos como fue el Sistema Económico de América Latina (SELA) y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), entregada a las investigaciones económicas y recomendaciones a distintos Gobiernos regionales.

También desde allí se conformaron en parte muchos de los organismos de integración de la región, como el Pacto Andino, el Acuerdo de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA), la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), el Mercado Común del Sur de América (Mercosur), la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) y la Alianza del Pacífico y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC).

Si bien la Unasur aparece inactiva, este particular organismo contempló la cúspide más alta en la búsqueda de una comuni-

dad sudamericana de naciones, intentando integrar proyectos físicos y de infraestructura, energía, minería, asuntos de defensa y los foros civiles de las sociedades de la región. En un estadio ideal, tal vez un día el espíritu de integración de América Latina pueda llevar en paz y progreso estos objetivos hoy alejados de las duras realidades económicas.

Deben destacarse en el funcionamiento regional el Mercosur y la Aladi. En ellos se concentra el mayor porcentaje de la agenda comercial y de integración del Mercosur, así como la confección y gerenciamiento de los Acuerdos de Complementación Económica (ACE), acuerdos comerciales regionales y propuestas de convenios sectoriales.

El Mercosur, generado desde las cancillerías de Argentina y Brasil y sus verdaderos formuladores intelectuales, se mantuvo con éxito y se institucionalizó, mostrando que las voluntades políticas de sus cuatro países fundadores han sido la clave de su permanencia y buen funcionamiento aduanero, canalización comercial y foro de acuerdos institucionales intramiembros. Además, logró la atención y comercio de Chile y Bolivia, como también ser el organismo lógico para avanzar en la expansión de la subregión en convenios con la Unión Europea y el EFTA (Asociación Europea de Libre Comercio, que integra los países no miembros de la Unión Europea, que son Islandia, Liechtenstein, Noruega y Suiza).

Nuestra subsistencia, nuestra ecuación estratégica y principal alianza con Brasil, nuestra causa de Malvinas y las necesidades comerciales del país refuerzan al Mercosur como nuestro punto de salida y retorno en toda la política exterior.

5. Por qué diseñar una política exterior y quiénes deben hacerlo

El papa Francisco, en la encíclica *Laudato Si'* (2015), aborda la necesidad de revisar los paradigmas de la globalización, paz y seguridad. En el capítulo tercero punto II, llamado "Globalización del paradigma tecnocrático", señala que el problema fundamental reside en

> el modo como la humanidad de hecho ha asumido la tecnología [...]Por eso, el ser humano y las cosas han dejado de tenderse amigablemente la mano para pasar a estar enfrentados. De aquí se pasa fácilmente a la idea de un crecimiento infinito o ilimitado, que ha entusiasmado tanto a economistas, financistas y tecnólogos. Supone la mentira de la disponibilidad infinita de los bienes del planeta, que lleva a "estrujarlo" hasta el límite y más allá del límite.

La globalización se hizo tecnocrática y deshumanizada, dice. Y advierte que estrujamos el planeta más allá de sus límites, incluidos los ciudadanos y sus Estados. Y esto es un claro problema en las relaciones internacionales. Para corregirlo se debe trabajar en el plano del diagnóstico que hemos hecho, en el plano intelectual de la formulación de ideas insertas en la comunidad y el mundo y en los formatos de ejecución de las ideas, para concretar beneficios directos de mejoras en la sociedad y los pueblos.

Si la globalización fue utilizada por un capitalismo tecnocrático financiero y político que no elevó las metas de mejorar a las sociedades, es hora de comprender que la agenda acuciante de nuestro siglo obliga a rediseñar las relaciones internacionales, las decisiones en las políticas exteriores, la validez de quienes deben diseñar estas políticas y sus formas de ejecución. El

mundo debe verse a sí mismo, cada Estado, cada país, cada sociedad. Estamos convencidos de que estudiar y revisar para brindar elementos para una sociedad más justa y respetuosa de las soberanías y autonomías relacionales.

Al respecto, Roberto Rusell y Juan Gabriel Tokatlian en su libro *Autonomía y globalización* (2010) señalan con precisión que

> nuestro enfoque de la autonomía que hemos denominado relacional se define y sustenta en la acción cooperativa con los otros; considera que los problemas y desafíos que presenta el orden mundial, cada vez más interconectado e interdependiente, exigen de nuestros gobiernos políticas activas responsables y comprometidas a través de una mayor equidad, participación seguridad y gobernabilidad globales.

Esta es una definición de "autonomía" que estimamos completa, autónoma e inserta en el mundo real.

Entonces, debemos comprender que es momento de formular una política exterior en cuanto admitimos que la autonomía nacional dependerá también en gran medida de nuestras capacidades de inserción e intereses nacionales y estratégicos. La política y la diplomacia buscan el mismo objetivo: la paz mundial. Estos otros valores serán plausibles de aparecer en la superficie y por encima de los individualismos que rigen en este tecnológico y tecnocrático siglo.

Las relaciones internacionales son naturales a la historia del hombre y los Estados, la política exterior es la estrategia para la inserción del Estado en la comunidad internacional y la defensa de sus intereses nacionales.

La diplomacia es una herramienta de ejecución de la política exterior y los lineamientos que decide cada jefe de Estado y su

cancillería. Cada Estado debe atender a que su política exterior formulada sea luego ejecutada y aplicada por quienes serán sus selectos profesionales de carrera. Para ello debe buscar seleccionar los mejores profesionales y formarlos en las ciencias y artes propias de la diplomacia y de los nuevos desafíos a las relaciones internacionales. Muchos Estados y cancillerías continúan en deuda con la selección y formación de profesionales de carrera, y siguen nombrando a políticos y amigos del poder como diplomáticos o representantes del país en el exterior.

Cabe a los centros de estudio y excelencia, foros de reflexión, academias, universidades y centros de pensamiento político "formular y diseñar la política exterior". Como sucede en el mundo contemporáneo, los *think tanks* –grupo de intelectuales de pensamiento– deben realizar esta tarea. De ellos saldrán productos para que el mandamás de Estado obtenga así las mejores recomendaciones y políticas objetivas e institucionales de Estado.

Ello no significa que un funcionario de la vida pública, profesional de las relaciones internacionales o diplomático no pueda elaborar y formular ideas sobre política exterior. George Kennan fue una excepción, un agente diplomático convertido en intelectual. No es la regla. Y entendemos que el tiempo de los académicos, investigadores y científicos dedicados a las ciencias sociales debe asumir esta responsabilidad primaria de pensar formulaciones y diseños para la política exterior conveniente a un país. Para ello hemos de ver bajo cuáles principios pueden diseñarse aserciones para la política exterior.

A finales del pasado siglo e inicios de este siglo XXI, asistimos al final de la estabilidad lograda de manera relativa por el

sistema multilateral de naciones unidas y los programas de cooperación internacional. Surgieron las grietas del sistema de ayuda financiera internacional y aumentaron las conflictos provenientes derivados de las nuevas olas migratorias, los nacionalismos y xenofobias crecientes, todo lo cual contribuyó a mayor inestabilidad y la aparición de nuevas amenazas al orden y paz mundial.

Las migraciones, los campos de refugiados y las pandemias y epidemias descontroladas han generado inestabilidad y la necesidad de recrear un orden mundial de mayor institucionalidad. Las especializaciones profesionales y técnicas son imperiosas para estos ordenamientos. Las conferencias y organismos internacionales, así como las diplomacias estatales, todos ellos requieren de sus más eficientes y mejor formados profesionales de la diplomacia. Los que conocen y saben actuar en la observación, información y negociación entre Estados y en las nuevas esferas de crisis.

Ningún Estado u organismo con sentido de supervivencia llamaría sino a sus mejores expertos e investigadores de la salud mundial para combatir las pandemias. Lo mismo sucede en el escenario internacional cuando toca el momento de reordenar con paz y garantías y de manera institucional un mundo que debe recobrar su sentido de cooperación y solidaridad.

Ello se puede lograr con la convocatoria por parte de los líderes de los Estados, de los profesionales más preparados en estas cuestiones, aquellos que puedan negociar y proponer nuevos acuerdos que incluyan garantías al sistema de ayuda internacional en el orden político, económico, financiero y social. Profesionales de la diplomacia.

Para pensar en la importancia de estas tareas, es relevante considerar que, hacia dentro de cada sociedad y cada Estado, debe pensarse desde la estructura del Estado en la formulación de una política pública que busque estabilidad y constancia en los asuntos internacionales de cada país. En estas estructuras, las cancillerías de cada Estado, a cargo de las relaciones exteriores de este, son las encargadas de transmitir a los agentes diplomáticos en el país y en el exterior los lineamientos, instrucciones y recomendaciones a aplicar en el orden bilateral o multilateral en cada caso. En este sentido, debe entenderse que la diplomacia posee una importante univocidad, toda vez que el jefe de Estado concentra en él las facultades de formulación y direccionamiento de la política exterior. No obstante ello, más allá de lo señalado sobre la importancia central de la diplomacia profesional, existen numerosos estratos y sectores del Estado que contribuyen desde su sector político o técnico en la constitución de políticas públicas que inciden, influyen, afectan y contribuyen en el diseño de la política exterior.

La mejor manera de pensar en el diseño de una política exterior consiste en pensar cómo generar una fuerte capacidad de absorción de los jefes de Estado y sus cancillerías de estas contribuciones sectoriales a la política exterior, todas las cuales deben convertirse en el camino en aportes positivos que eleven las decisiones univocas del decisor de la política exterior. Asimismo, el diseño de la política exterior debe sumar a ello la forma de consolidar en el entendimiento de los líderes y dirigentes del Estado que, en la aplicación y ejecución de esta política, cuenta en los mejores casos con un único cuerpo profesional y

de carrera que esta ha seleccionado, capacitado y *aggiornado* a esos efectos.

6. Principios y elementos a considerar en el diseño de una política exterior

Como hemos señalado al inicio, el mejor diagnóstico situacional nos brindará múltiples ventajas para pensar en formulaciones y fórmulas que podamos transformar en aserciones para aplicar en la política exterior de una nación.

De manera sintética, señalaremos entonces como relevantes los siguientes principios y aserciones que condicionan el diseño de la política exterior en este siglo XXI.

El siglo XXI es el siglo de la posglobalización y del posmodernismo. Las afecciones directas al país en su ubicación en el orden internacional provienen primariamente de asimilar este nuevo orden desordenado, y comprender que el orden Sistema de las Naciones Unidas, a pesar de las metas de la Agenda 2030 y los ODS, ha sufrido y sufre aún duros embates. Las Naciones Unidas continúan bajo cuestionamientos en este centenio, a partir del desdibujo de la *Pax* Americana y el principio indefinido de la cooperación internacional. Debemos seguir con atención las diversas resoluciones o recomendaciones que año a año supuestamente generan un nuevo orden en el G7, G20 y la OMC. Y debemos conformar como destino parte del conjunto de países que buscan la restauración de la cooperación internacional y la solidaridad por encima del equilibrio de poder.

La agenda mundial que debe determinar el diseño de la política exterior debe incluir principios internacionales que determinan la

acción exterior y la política interna del país. En este sentido, la ecología integral o medioambiente –con todas sus derivaciones políticas, económicas, sociales y climáticas– y los asuntos de seguridad internacional y desarme son los compromisos a la cabeza de la política exterior y su elaboración o diseño.

El diseño de la política exterior debe considerar el estadio de guerra permanente y terrorismo internacional. Es la guerra permanente el método utilizado en este presente siglo para llevar adelante múltiples y variadas guerras de manera silenciosa, tecnológica, sin frontera ni banderas, y de manera constante y prácticamente permanente. Estas guerras se desplazan en el planeta con todo estilo y formato: clásicas, fronterizas, nacionalistas, religiosas, fundamentalistas, étnicas, ideológicas, de terrorismo, por narcotráfico, por poder y gobiernos, y hasta guerras civiles. Además, debe destacarse la guerra instalada por los terrorismos fundamentalistas, que siempre conciben el concepto de guerra permanente o constante, de manera extrema y artera, donde el fin sí justifica los medios. Los extremismos siempre son causa y consecuencia de la guerra permanente. Ello está íntimamente ligado a las ideologías, las religiones, las etnias, los nacionalismos y fronteras, los negocios del narcotráfico y el comercio de materiales y armas estratégicas mundiales. Esta es una grave materia pendiente de trabajo por las Naciones Unidas y su agenda.

La política exterior está condicionada por la tecnología. La tecnología aplicada a los conflictos en el mundo son una variante que obliga a su seguimiento e incorporación en la agenda de política exterior. Tecnología aplicada en los escenarios conflictivos que facilitan en la modernidad la guerra solapada y en si-

lencio. Sin preavisos ni declaraciones. Y sin información de datos, de gentes, de daños. A pesar del enorme paso tecnológico de la humanidad, la tecnología está inserta a fondo en la carrera armamentista.

La Argentina, inmersa en los años noventa por la voladura de la Embajada de Israel y el artero atentado a la AMIA, quedó marcada en su posición y debió recorrer varios años de investigaciones infructuosas para entender que, en la agenda de asuntos estratégicos e internacionales, atentados como el de la AMIA ligados a extremistas terroristas han cambiado su agenda. No hay retroceso. Es parte de nuestra agenda de política exterior y como tal merece toda la atención y trabajo de los poderes del Estado en lo interno y exterior.

La política exterior incorpora los fenómenos migratorios. Este fenómeno en la agenda estratégica implica necesarios análisis de potenciales inseguridades y peligro. Son parte de la agenda de seguridad internacional y de los problemas nacionales de espacio, alimentos y seguridad pública.

Existen enormes distancias entre riqueza y pobreza mundial, y ello ha desfigurado y dejado fuera de control las dificultades mundiales derivadas de las políticas migratorias. El Sistema de Naciones Unidas reconoce el fenómeno y apela a su mejoramiento, consciente de que está ligado a la hambruna, las guerras, los problemas de salud y los cambios climáticos profundos. De manera insuficiente, Europa recobra la conciencia de su problemática en la materia redirigiendo sus políticas panafricanas, pero bajo políticas internas que presionan por nacionalismo y problemas derivados del trabajo y la seguridad social insuficiente en el esquema de la comunidad. Europa ayuda a

África y la trata de reordenar con políticas difícilmente coordinadas en la Unión Europea, y con resultados insuficientes, según lo revelan el mismo ACNUR y la Unión Europea.

En América Latina existen migrantes hacia los países ricos y entre los propios miembros de la región. Latinoamérica no lo visualiza como un problema de gravedad que esté en el puesto número uno de las agendas nacionales. Pero ello no significa que la problemática no exista. Simplemente no causa las discriminaciones, rechazos y conflictos laborales que sí causa en los países más ricos. Debemos incorporar la cuestión en la agenda de política exterior. Nuestra región Mercosur puede proponer soluciones políticas y económicas sociales en la materia.

La política exterior requiere un diseño desde la democracia y la integración. Argentina tiene la ventaja de no pertenecer de manera especial o privilegiada al club de países que envuelven e involucran la actual guerra permanente y el terrorismo internacional en sus expresiones más violentas. Pero, si Argentina es un país joven, en ciertas materias es un país altamente maduro. Sufrimos en el siglo XX varios golpes de Estado y procesos de dictadura militar. En los años setenta sufrió los enfrentamientos políticos y armados de derechas e izquierdas ideologizadas en niveles internos e internacionales. Los grupos de guerrillas hicieron suya la bandera de la violencia y atacaron al Estado, sus instituciones y en particular las fuerzas armadas y de seguridad. La represión del Estado fue inmensurable. Los miles de desaparecidos fueron una causa nacional con repercusiones mundiales. El país consumió largos años entre 1976 y 1983 resistiendo a armados constitucionales e institucionales hasta lle-

gar a la salida democrática electoral, que permitió avanzar en reinstaurar la institucionalidad de manera gradual.

En el derrotero de recomponer instituciones y partidos, en los ejemplares juicios a las fuerzas armadas responsables e institucionales, y en el abrazo que la sociedad civil realizó a las causas de los derechos humanos, el país se reencauzó de manera gradual a sus instituciones. Tras los hechos ligados a la violencia en su historia política interna y en su devenir e imagen internacional, el país iba fortaleciendo y ejemplificando en materia de derechos humanos, tanto en el continente como en el mundo y ante los organismos internacionales y diversas ONG y foros mundiales, lo que sigue vigente en la actualidad. Esto permitió asumir en la agenda de política exterior la causa de los derechos humanos. Luego de los años ochenta, la democracia comenzó a ser un valor más real y un reclamo permanente de la sociedad, hasta su inclusión en letra escrita en la Constitución Nacional en el Congreso Convencional de Santa Fe en 1994.

En lo que a integración respecta, hemos referido el marcado e histórico espíritu de integración regional del sur de América Latina. Y no existen sino razones políticas, institucionales, económicas y culturales que impulsen por más integración. La alianza surgida por la voluntad de Brasil y Argentina para que pueda consolidarse y volver a convertirse en un eje estratégico fundamental que beneficie directamente el crecimiento de nuestros pueblos y mejore la inserción de ambos países en el mundo es un ejemplo.

Sin dudas, el Mercosur tiene todos los elementos para colaborar en esta tarea. El Mercosur y la Alianza del Pacífico han

resistido a todos los desafíos. Y han sobrevivido. Incluso brindaron la letra oportuna de agendas más pretensiosas, como la Unasur, que buscaron una comunidad con la potencialidad de integrar temas de infraestructura, energía, defensa y relacionamiento de foros sociales políticos y civiles. Que no progresara la ejecución de las metas de la Unasur no significa que sus mandamientos fueran erróneos. Líderes del continente dejaron que sus mandatos en el órgano tuvieran ecuaciones de influencia externa o universalistas y no comprendieron la importancia del objeto común. Otros líderes confundieron el objetivo, ideologizando el trabajo de la Unasur. Su tarea diluida, estimo, no hace más que dejar pendiente en la mente de quienes deben pensar y trabajar por la integración un diseño de un esquema más fuerte y orgánico para lograr objetivos de extrema importancia estratégica en el continente. No hay inserción internacional pretendida alguna, ni inteligente o práctica, que se contradiga con los mandatos integracionistas que plantearon el Mercosur y la Unasur.

Diseñar política exterior implica una agenda de derechos humanos y una agenda de género. En el devenir internacional contemporáneo, la humanidad se adeuda siempre la civilización de toda la humanidad. Y el planeta aún asiste sin nada poder hacer a la convivencia con regímenes intolerantes, autoritarios y dictatoriales que, desde la ideología, religión y formas gubernamentales dictatoriales, mantienen apartados a miles de pueblos en formas de vida primitivas, que aún no conocen siquiera las agendas modernas que implica la defensa de los derechos humanos y de la mujer. Menos aún son parte de las convenciones

que Naciones Unidas ha formalizado para defender la vida y combatir el maltrato, la discriminación y la xenofobia.

En la actualidad, por fortuna, junto a la defensa de los derechos humanos y principios democráticos surgen *los derechos de género y de la mujer en la vida política y social. Esta debe devenir en una aserción para el diseño de nuestras políticas con consenso interno y externo.* En el libro de la Dra. Mariana Colotta *La ¿nueva? inclusión de las mujeres al mundo político* (Edit. Biblos, Buenos Aires, 2015), la doctora y socióloga especialista en género señala que

> la lucha política, las disputas, el derecho de piso, la capacidad de negociación, la confrontación, son parte de la realidad del mundo político que incomoda a estas recién llegadas, por alejarse de la naturaleza en que se fueron construyendo como sujetos sociales […] les otorga seguridad y las legitima,

graficando con claridad este avance de la mujer en el mundo político varonil.

La política exterior con un diseño de promoción comercial y tecnología. Un elemento primordial en la consideración del nuevo escenario, que afecta el diseño de toda política exterior y su aplicación en la diplomacia, es la incorporación definitiva en ella de las políticas comerciales y de relaciones económicas internacionales, y la afección de la tecnología en las relaciones exteriores y sus sistemas de comunicación. Las reformas impulsadas por el canciller Guido di Tella y los profesionales de la diplomacia dieron el lugar merecido al diseño de una política exterior con promoción comercial y diplomacia empresarial.

La Secretaría de Relaciones Económicas Internacionales y la Fundación Exportar, que el anterior Gobierno de Cambiemos

transfirió al Ministerio de Producción y lo diluyó en recursos y objetivos, no alcanzaron para eliminar la necesidad imperiosa de incorporar y consolidar la política de promoción y la inteligencia comercial ligada a las inversiones. Al volver en 2019 la Agencia de Comercio o Fundación a la Cancillería, existe la oportunidad de que estos instrumentos recuperen toda su fuerza y expansión en la política de promoción e inteligencia comercial, que son de la naturaleza propia de la política exterior.

La Fundación o Agencia se especializó en años –y especializó muchos profesionales y técnicos en la materia– en la formulación de calendarios puntuales para la participación en ferias internacionales de comercio, *showroom*, pabellones y todo tipo de presentación gráfica digital o de avanzada que permitiera al empresariado argentino participar en su sector en eventos en el exterior y ser beneficiario de visitas o misiones inversas públicas y privadas. El sector privado, que fue partícipe en 1993 de la creación de la Fundación, y el sector público sufrieron muchísimo el nunca justificado desarme artero de la Fundación, convertida a una agencia menor de bajo presupuesto y recursos. Y por tanto de magros resultados.

Podemos entonces pensar en la planificación de un trabajo de inteligencia y promoción comercial, en favor del empresariado, el comercio y la activación de las inversiones internacionales. En el diseño de la política exterior, la Cancillería debe impulsar nuevamente las numerosas rondas y mesas de negociaciones comerciales bilaterales y multilaterales.

En lo que hace al relacionamiento económico multilateral, además, la Cancillería puede diseñar nuevamente políticas que, a partir de sus expertos profesionales, trabajen y negocien con

presencia ante diversos organismos económicos –en particular, OMC–. Puede profundizar mensajes que superen los espíritus caídos de rondas fracasadas. El trabajo económico multilateral es primario en la política exterior de manera muy presente y determinante. Los tribunales comerciales no son para novatos o improvisados. Los conflictos allí en paneles afectan a nuestro país, nuestras provincias, municipios y pueblos. Tienen correlación con innumerables problemas derivados de las economías regionales y la producción económica ligada al comercio exterior.

El diseño de la política exterior debe siempre considerar una diplomacia federal que se transmita en lo *económico* y comercial es un mandato histórico, y debe atender las necesidades más urgentes de las economías regionales. De cada provincia, de cada municipio.

Esta diplomacia necesariamente requiere complementarse de toda aquella diplomacia que conforma la diplomacia como política unívoca: "diplomacia presidencial", "diplomacia de cumbres", "diplomacia de políticos", "diplomacia federal", "diplomacia parlamentaria", "diplomacia empresarial" y también la "diplomacia secreta".

El diseño de la política exterior debe considerar que toda política exterior es generadora de empleo. Cuando el servicio exterior puede desplegar una adecuada diplomacia de promoción comercial e inversiones, a través de negociaciones y misiones, sus efectos de inserción e intercambio se convierten en una herramienta que en plazo inmediato resulta en ingresos y genera empleo en el país.

Siempre en la comprensión de que la política exterior está en vínculo directo y armónico con la política interna, la tarea de formular una política exterior sería más sencilla si se promueve un diálogo correcto y digno con los foros acreedores de Argentina, si se propende al seguimiento de políticas ordenadas ante el FMI y acreedores externos, una política de responsabilidad fiscal, y si el país posee consensos ciertos sobre la necesidad del combate a la inflación.

Todo ello coadyuva en favor de la formulación de lineamientos de una política exterior y permite pensar en la mejor imagen y prestigio para el diseño de la política internacional en el actual escenario.

El diseño de la política exterior debe priorizar los centros de promoción comercial en los consulados generales de las grandes ciudades, que han sido una herramienta de gran utilidad en la promoción comercial y de inversiones, y en la imagen cultural, institucional y general del país en el exterior. Este instrumento nació en la década del cincuenta con la creación del Centro Argentino en Nueva York, y luego en los años noventa la Cancillería gradualmente incorporó importantes centros de promoción de la Argentina, sitos en ciudades –no capitales– de relevancia comercial o estratégica y acompañando la fundamental misión de los consulados en el exterior.

Así se generaron centros de promoción y consulados generales en América en Nueva York, Los Angeles y Miami, Toronto, San Pablo y Santa Cruz de la Sierra. Luego en Europa se crearon centros en Barcelona, Hamburgo, Fráncfort y Milán. Y con visión de futuro se establecieron en Hong Kong y Guanzou. Luego de 20 años de óptimos resultados de desarrollar po-

líticas de oportunidades comerciales con profesionales de la diplomacia, por razones presupuestarias la administración pasada de Cambiemos los redujo en cantidad, dotación y recursos.

Diseñar una política exterior fortalecida en la imagen país, la promoción comercial y los programas de inversiones de los centros de promoción ha sido y sigue teniendo la oportunidad de ser una herramienta muy valiosa. No solo no deben reducirse, sino que en atención al panorama de expansión comercial, industrial y financiero, la Argentina debiera pensar en la concreción de nuevos centros de promoción.

La tecnología es una herramienta fundamental en la política exterior y en diplomacia. Puede entenderse mejor su funcionamiento toda vez que la tecnología acompaña en la política exterior al sistema comunicacional, particularmente aplicado a la misión de promoción de comercio e inversiones. La tecnología, utilizada de manera responsable y benévola, puede considerarse una herramienta revolucionaria en el sistema económico comercial mundial. Transportes, comercio y alimentos son una cadena que se alimenta a diario de los favores de esta tecnología. El mundo financiero paralelo a los negocios y el comercio internacional también debe su momento de gloria a la tecnología aplicada al *e–commerce* y los negocios. Las criptomonedas y modelos virtuales de cobro y pago están a la orden del día y eventualmente son necesarios para este nuevo sistema económico comercial.

La diplomacia no puede estar ni está ajena a ello. Así como incorporó en el siglo XX los pilares del comercio internacional y se introdujo en las tareas y funciones de los bancos y carteras públicas y empresariales que debían ordenarse e institucionali-

zarse, no cabe duda de que el diplomático se mostró a la altura de estos nuevos desafíos. Hoy hablamos de embajadores 2.0 porque los mismos profesionales y expertos no pueden encabezar relaciones o delegaciones o negociaciones si no están al tanto de lo que la tecnología les brinda como beneficios, y en gran medida como ventajas. El sistema comunicacional e informativo de un diplomático ha revolucionado las relaciones internacionales.

Diseñar política exterior sin condicionantes de aislacionismo. El aislacionismo practicado en nuestra política exterior no ha sido la constante de nuestra historia, pero sí un elemento que nos ha condicionado en actuar con políticas constantes ante el mundo. Y nos ha condicionado al no permitir reflexionar diagnósticos correctos y por tanto perjudicar la formulación de una política exterior con prioridades y a la medida del país y las necesidades de su sociedad.

Si bien el aislacionismo estuvo ligado a la independencia y guerras en el nacimiento de nuestro país, en el siglo XXI las escuelas de política exterior realistas o idealistas, clásicas o progresistas, nacionalistas y liberales, discutieron entre autonomistas y aperturistas, pero ello llevó a ecuaciones que se acomodaron con el recorrido económico internacional del país. Actualmente, los politólogos buscan reflexionar sobre nuestra historia y perspectivas, defienden –como dicho– la autonomía relacional, proponiendo nuevos rumbos o desafíos. A veces más pragmáticos que doctrinarios, lo que compartimos.

Entiendo que no existen constantes en nuestra política internacional pasada ni presente. Ojalá así fuera. Pero no existen tales determinantes como el aislacionismo, el juridicismo, el

moralismo o la vocación de renuncia a la territorialidad. Estos condicionantes marcaron de manera confusa nuestra política exterior en el pasado siglo, pero los estudiosos y formuladores de política exterior, que aparecieron con fuerza desde la llegada de la democracia en 1983, lograron superar este principismo idealista, heredado de esquemas de política exterior argentina doctrinarios que simplificaban nuestra realidad nacional e internacional.

Existen condicionamientos reales. Tenemos un país de gran superficie: 2,78 millones de km2, de los que 969 mil km2 pertenecen al continente antártico y un gigantesco litoral y espacio marítimo. Nuestras fronteras con Brasil son de 1 132 km, con Bolivia, de 742 km, con Paraguay, de 1 699 km, y con Uruguay, de 887 km. La longitud de la costa en el Río de la Plata es de 392 km, el Litoral Atlántico, de 4 725 km, y la Antártida e Islas Australes, 11 235 km. Una plataforma continental a 350 millas náuticas mensurada en 1 783 278 km2.

Existe así un eventual aislacionismo condicionado por la realidad espacial y territorial.

Nuestro país es territorialmente enorme, y aún en el siglo actual está poblado solo por 45 millones de ciudadanos. Distante de los centros de poder en un promedio de 11 000 km, que equivalen a 11 horas de vuelo, y un par de semanas en trayectos marítimos y un mes o más en transporte comercial, puerto a puerto, con altísimos costos internacionales de transporte y flete.

No se puede deducir de nuestra historia que hayamos tenido un espíritu voluntario de aislacionismo. No lo fue en el siglo XIX, europeísta en su conformación institucional y constitu-

cional. Tampoco en el pasado siglo XX. Atento que más allá de las neutralidades bélicas, el país vivió en conexión permanente y jamás aislado del continente europeo, Estados Unidos y el resto del mundo. Se ha intentado señalar que el aislacionismo se instaló por la voluntad de grupos gobernantes aislacionistas o nacionalistas fascistas, ligados a neutralidades de agendas prácticas. No es cierto ello en las realidades vividas.

El pensamiento neutral del presidente Yrigoyen es un pensamiento estratégico, nacional, integrado. Y no le generó perjuicio alguno a su administración o alejamiento de la Argentina de sus referentes mundiales. Debe recordarse que el presidente Wilson en Estados Unidos ideó la Liga de Naciones luego de la Gran Guerra, pero el mismo presidente nunca ponderó el ingreso de su país al conflicto europeo y condujo una política neutral ante la conflagración europea.

La Argentina participó en 1945 en la Conferencia de San Francisco y firmó el Tratado de Chapultepec, que dieron lugar al nacimiento de las Naciones Unidas. Ciertamente, con las discusiones y enfrentamientos internos que mantuvo entre nacionalismos comprometidos con el eje y liberalismos alineados con los Estados Unidos. Luego, la tercera posición del peronismo, más allá de la legítima defensa doctrinaria que pueda mantenerse, no le impidió a la Argentina mantenerse contactado con el continente europeo, si bien mantuvo un alejamiento táctico e ideológico con los Estados Unidos. Y al final de cuentas, un alejamiento cultural y relativo. Pero el peronismo aplicó su máxima doctrina pragmática, y el mismo Perón a finales de su mandato estuvo probadamente en diálogo con los Estados Uni-

dos para la concreción de un importante acuerdo con la California Petroleum Co.

Si existen expresiones aislacionistas en el accionar internacional es a partir de los Gobiernos militares producidos por golpes de Estado. En especial las décadas del sesenta, setenta y ochenta dejaron tristes imágenes al exterior y al sistema multilateral, en particular sobre la falta de institucionalidad, falta de garantías y derechos humanos en la Argentina gobernada por dictaduras castrenses. Esto es independiente de que los centros de poder y en particular organismos económicos financieros internacionales continuaran sus negociaciones con los Gobiernos y el fisco argentino, comprometiendo préstamos y deuda pública que luego la democracia debería intentar reordenar, garantizando seriedad jurídica al exterior, más allá de los cambios de socios estratégicos en lo que hace a política exterior .

En esos períodos militares, la desprestigiada imagen país difundida al mundo no se recuperó hasta la restauración de la democracia. Desde entonces, se ha intentado siempre confirmar que no exite espíritu autonómico o de voluntad aislacionista en lo que a política exterior hace. Con mayores y menores éxitos, pero la misma globalización mundial y la necesidad del país de reconvertirse hacia un esquema de crecimiento ligado a exportaciones e inversiones hicieron que el aislacionismo enunciado se esfumara.

Pasados breves episodios –expresados por dirigentes de paso– de voluntarismo aislacionista y confusión ideológica en política exterior, se ha recobrado la senda del sentido común, la lógica y la institucionalidad para la conducción de la política

exterior, aunque aún falte dinamizar y modernizarla para que sea una política de Estado y útil a la sociedad argentina.

En definitiva, el aislacionismo ha sido un factor menor en la historia de nuestra política exterior, aunque amenazara ser a veces desestabilizante, incluso en los casos históricos de conflictos civiles o la desgraciada guerra de Malvinas, que aún sufrimos por ser una causa nacional primaria de nuestro pueblo. Pero ello obligó a las dirigencias y profesionales a corregir los rumbos de reinserción en favor de una integración armoniosa y conveniente a los intereses nacionales.

La política exterior debe ser formulada priorizando alianzas estratégicas especiales, a través de "círculos de prioridad". Las alianzas especiales han sido en épocas democráticas alianzas con aliados históricos naturales como Italia y España y otras apuntadas al seguimiento de formatos de potencias como Alemania y Japón. Este concepto, que algunos resultados puede brindar positivamente, es un concepto de negociación superado. Las alianzas especiales, válidas en sus convenios y relacionamiento, en general han sido superadas por las llamadas "alianzas estratégicas".

En la formulación de la política, debemos pensar siempre cómo crear preferencias o círculos estratégicos.

El primer círculo es siempre Brasil, y nuestra región, el Mercosur. Un segundo círculo es el virtuoso occidental a través de Europa y el norte de América. Un tercer círculo de potencias que negocian con políticas comerciales sólidas lo constituyen China y Rusia. Un cuarto círculo virtuoso es el que más éxitos comerciales puede generar a nuestra política exterior, pues es el que abarca los nuevos mercados en Asia, Medio Oriente y el

África. Un círculo central especial por su globalidad lo ocupan en la formulación de la política exterior la relación con el sistema multilateral y la cuestión de Malvinas, hito nacional determinante en nuestra política exterior nacional.

7. Aserciones para el diseño de la política exterior argentina

Seleccionar algunas aserciones que deben incluirse en el diseño de la política exterior no es tarea sencilla, y hace a la teoría y a la práctica diplomática. Ello además surge directamente de considerar las prioridades y necesidades que debe determinar Argentina en política exterior, que le permitan al país –Gobierno y sociedad– redefinir en aserciones los verdaderos "intereses nacionales" en juego. Entre estas prioridades, incluimos a la univocidad de la diplomacia, la diplomacia comercial empresarial y de inversiones, las ventajas de una mayor presencia y espíritu multilateral, la incorporación de estrategias para la diplomacia directa y de cumbres, y la aplicación de la diplomacia pública. Luego de aceptados los principios para el diseño, veamos además qué aserciones proponemos incorporar al diseño de la política exterior.

La política y la diplomacia mantienen un vínculo indisoluble. En el diseño de la política exterior que proponemos, consideramos que es tiempo de que nuestra dirigencia política y pública, en todos los estratos, asimilen absolutamente que la política y la diplomacia caminan y van juntos para la vida de todos los Gobiernos y pueblos.

Es un axioma demasiado serio y completo de responsabilidades políticas. El desorden institucional siempre llega cuando

el conocimiento y los aportes de profesionales son alejados del poder. En diplomacia deben terminarse la improvisación y los ideologismos.

La política exterior se diseña con la base de consensos políticos partidarios internos. Es obvio, pero se hace vital el ejercicio de consensos básicos de políticas de Estado que incluyan lineamientos partidarios, empresariales, sindicales, académicos y de la sociedad civil.

La política exterior debe asumir como propia la defensa del sistema republicano y todas sus instituciones, y su impecable división de poderes. Esto no puede ser negociable. Es una parte clave porque desde este punto es donde el país cobra credibilidad, pero además muestra un ejercicio democrático visible. El país y su política exterior se suceden y continúan más allá de luchas intestinas, electorales o sectoriales. Y la Constitución republicana que los argentinos hemos consensuado a lo largo de la historia es contundentemente presidencialista.

La política exterior la dicta y conduce el Poder Ejecutivo nacional, y su secretario ministro de Relaciones Exteriores. Las demás carteras y organismos acompañan y recomiendan los lineamientos e instrucciones que el Ejecutivo debe dictar.

La diplomacia es la herramienta lógica de aplicación y ejecución de esas políticas. La diplomacia pública y la prensa se deben canalizar de manera centralizada en lo que hace a la política internacional. Las excepciones a esta regla son erráticas históricamente.

La política exterior se diseña con políticas de Estado e intereses nacionales, en búsqueda de permanente inserción internacional. De-

be encararse un diseño político y profesional destinado a promover y vender en el exterior al país, siempre a partir de lineamientos y aserciones de una política exterior de Estado. El modelo de país cerrado es y fue anacrónico. Ha costado mucho a la política y a la diplomacia, que han debido "poner la cara en el exterior" varias veces sin sentidos o con mensajes ideológicos imposibles de presentar en el mundo. No es el problema del ridículo. El problema es hacer creíble, institucional y racional a una Argentina llena de posibilidades y recursos. Y que la promoción de la marca país siga una estrategia nacional con instrucciones a través de cada embajada y consulado.

La Argentina no puede justificar más en su historia algún intento o espíritu de aislacionismo de naturaleza alguna. Mostrar afuera conductas y modelos cerrados, nacionalistas extremos y posiciones fortalecidas por ideas abstractas debe desterrarse si se quiere formular una política exterior nacional con constancia y penetración exitosa ante el resto del mundo.

La Argentina tiene larga tradición de expertos profesionales diplomáticos especializados en estas agendas multilaterales complejas. Y poco alentamos las políticas para mayor colocación de profesionalismo diplomático argentino en los organismos internacionales. Menos aún en el orden comercial. Esto debe repensarse. Porque los países tienen políticas específicas en esta materia –Uruguay y Chile, por empezar– y porque la experticia no puede desperdiciarse ante los organismos y tribunales. Improvisando las veces en las políticas de Tratados de Inversiones con graves perjuicios en el orden jurídico político y comercial.

El diseño de la política exterior debe apoyarse en think tanks. La formulación de la política exterior no es necesariamente un di-

seño que surja necesariamente de los órganos o poderes del Estado. Las potencias y países desarrollados suelen apoyarse en grupos de poder, de interés o *think tanks* del pensamiento, centros de excelencia y estudio y unidades o fundaciones académicas de prestigio, que son quienes permanentemente estudian y sí formulan y diseñan política exterior.

Por ello, que las ciencias sociales, políticas y las relaciones internacionales se aboquen a estudiar, analizar y proponer a través de sus foros académicos, políticos, culturales estos diagnósticos, propuestas y aserciones que permitan el mejor diseño de la política exterior, partiendo del análisis de los intereses estratégicos y nacionales derivados de nuestra realidad nacional, federal, económica y social, y llevando estas aserciones y diseños a quienes son tomadores de decisiones y aplicadores de la política exterior del país.

Diseñar política exterior significa realismo y condicionantes propios e internacionales. Las políticas para el diseño se ven claramente desde la visualización de los intereses nacionales. Pero también a través del cristal generado por ciertas políticas internacionales condicionantes –no determinantes–. La Agenda Mundial que nos condiciona nos obliga a priorizar ante todo el estudio de aserciones que provengan de diseñar una política exterior que contemple: medio ambiente y desarrollo sustentable, seguridad internacional y desarme y el combate a la hambruna mundial.

Desde allí, la Argentina debe iniciar el diseño de su política exterior. Argentina sigue siendo un país de enorme superficie y potencial riqueza territorial y de recursos que debe insertarse

al relacionamiento económico comercial, que es el pilar para la proyección y desarrollo nacional.

El practicismo constituye una aserción a considerar para el diseño de política exterior. Practicismo en las políticas comerciales, de búsqueda de oportunidades de inteligencia comercial y de apoyo a la diplomacia empresarial. Practicismo en la conformación orgánica de una cancillería y practicismo en la determinación de los recursos humanos a aplicar. Y mucho practicismo en la elección de las características para asociaciones bilaterales, alianzas estratégicas y políticas multilaterales.

La política exterior debe formularse con principios institucionales federales y en defensa de las economías regionales. Una república federal como Argentina puede esforzarse de manera más institucional y racional en la explotación de sus oportunidades comerciales en el exterior, y así mostrar su diversidad y capacidades distintas de cada región. La fortaleza de interior productivo.

El diseño de la política exterior se debe realizar a partir de prioridades, urgencias, alianzas de mediano y largo plazo y el establecimiento de una planificación de alianzas estratégicas especiales, a través de "círculos de prioridad", estableciendo con claridad la diferencia entre prioridades, alianzas de mediano y largo plazo y urgencias.

El diseño de una política exterior permite la planificación institucional a corto, mediano y largo plazo. Además de atender a prioridades y casos urgentes, una política exterior con lógica en su formulación permite la planificación institucional de sus políticas. Habrá una línea de círculos prioritarios clara, habrá un esfuerzo y concentración en políticas de largo plazo con

objetivos comerciales y habrá una expansión de la presencia del país en foros mundiales de peso. Puede planificarse cada política relevante de los círculos mencionados a través de amplias consultas institucionales con el Parlamento, con las áreas involucradas del Poder Ejecutivo, con organizaciones intermedias y académicas y con el ámbito federal, que siempre debe participar en el diseño de políticas de desarrollo.

En el libro de Julio Ramón Lascano y Vedia *Política y diplomacia* (Ed. Mi Llave, México, 2009), se propone la conformación en relaciones exteriores de un gabinete de planificación que permita el diseño, orden y planificación de las prioridades. Le facilitaría la ejecución de las políticas y lineamientos al tomador de decisiones o canciller. Además, podría contar con un gabinete de emergencia para crisis y casos de afección a los intereses nacionales en todos los órdenes, dividiendo los tiempos que requiere la política exterior y los plazos de ejecución de estrategias establecidas.

El diseño de política exterior no puede contemplar empatías ideológicas o supuestamente amistosas. Debe entenderse que los paradigmas ideológicos y las a veces inexplicables expresiones comunicacionales que pregonan la identidad ideológica de líderes regionales pueden o no expresar pensamientos estratégicos de los países que poseen tales líderes. Pero ocurre que la mayoría de las veces las expresiones mediáticas mismas conllevan el objeto de la desinformación o la búsqueda de confrontaciones relativas a los líderes o sus pueblos. No existe en política exterior algo menos serio que creer que los países se unen o no porque sus líderes son "parecidos y empáticos, amigotes". Es una concepción naif, peligrosa, ideológica y nada práctica ni útil a los

intereses nacionales. Y puede hacer mucho daño al relacionamiento institucional externo. Esto no solo no constituye una ecuación con validez para la política exterior y una diplomacia, sino que también genera siempre confusiones falsas.

Para formular una seria e institucional política exterior, solo puede considerarse que se trabaja a partir de la consideración de países, pueblos, recursos y estrategias de intercambio. Son países que se necesitan, que caminan juntos, que se alían en favor de sus pueblos. Y son líderes que pelean siempre por los intereses nacionales de su gente, de su sociedad, sus empresas y riquezas o produción. Todo lo demás se aleja del profesionalismo y lo serio de la misión que debe cumplir el profesionalismo en la política exterior.

El diseño y formulación de la política exterior debe priorizar el campo de la diplomacia económico–comercial y la diplomacia empresarial. Como ya explicamos, la política exterior se vio siempre beneficiada al poner en lo alto de su tabla este esquema de políticas de promoción de oportunidades comercial, desarrollo de inteligencia comercial y política de inversiones.

En el diseño de la política exterior, existe fuerte influencia de varios tipos de diplomacia. Una aserción válida es la aceptación de los diversos "tipos de diplomacia" que confluyen a la toma de decisiones de manera unívoca. Los "tipos de diplomacia" son todas unidades de acción que terminan unificándose en la diplomacia unívoca que dictará el Poder Ejecutivo. La diplomacia directa, presidencial, de cumbres, de conferencias y la diplomacia parlamentaria, la diplomacia pública y la diplomacia tecnológica no son sino herramientas que alimentan para bien la formulación de la política exterior.

En Argentina, el Servicio Exterior de la Nación lleva casi 60 años de camadas de cuerpos diplomáticos seleccionados anualmente y formados. Estos profesionales buscan su actualización y perfeccionamiento ante cada complejidad que encuentran a su paso, en el país y en el exterior. No siempre reciben lineamientos o instrucciones, muchas administraciones políticas han recurrido al silencio o acciones paralelas en vez de instruir con claridad a sus embajadores y diplomáticos en el exterior. Pocas veces se escucha con seriedad análisis políticos o sociales que rescaten en lo más alto esta tarea patriótica del representante profesional en el exterior. Los profesionales son agentes diplomáticos trasladados por años y en su mayoría en sitios inhóspitos. No pocas veces cuentan con magros recursos para el accionar diplomático o consular requerido. La Cancillería central no siempre ordena los recursos que se necesitan para esta delicada función.

Nada de esto es nuevo, pero sí es grave, porque la defensa de los intereses nacionales en el exterior y la ayuda a los connacionales en estados de emergencia, varados, en estado crítico o con problemas serios no es nunca un tema menor y hace a la conformación y sanidad de la misma sociedad argentina, y a los derechos de todos sus habitantes. Incluso los presos o desaparecidos en el exterior merecen la asistencia inmediata y positiva para recuperar su lugar en la sociedad.

Largo debate sería ahondar en esto, pero queremos que quede claro del modo más amplio posible que los cuerpos de profesionales de carrera no son –como desdeñan algunos caminantes de la política– ni constituyen un capricho heredado de las viejas monarquías y coronas que no cumplen un rol deter-

minado. O, como se ha escuchado decir en ciertos medios propagandísticos, que la informática y la tecnología pueden superar el desarrollo funcional del diplomático o hasta a veces reemplazarlo.

Porque desde la ignorancia o la frivolidad se ataca a un cuerpo cuya virtud principal consiste en su trabajo en manera silenciosa, prudente, prolija, y sin innecesarias estridencias. Su menor capacidad de ruido no sigue a su mayor importancia cada día que nos pasa en estas vidas contemporáneas.

La diplomacia profesional es más vigente y necesaria que nunca. Toda la tecnología está incorporada en la función del diplomático. Toda informática, todo conocimiento comercial y financiero. Y toda capacidad de coordinación de asuntos judiciales, legislativos, notariales, entre otros. Toda iniciativa de ayuda humanitaria es parte de la diplomacia. En definitiva, es un sector que la sociedad eligió y seleccionó para beneficio de la misma sociedad. Así actúa y además cuenta con el consenso general de su buena conducta, económica y ética, como lo pide su marco legal profesional y su juramento. Lo que sin duda es una rareza en el mundo actual.

La política exterior puede y debe formularse con instituciones valiosas y vigentes del ceremonial y protocolo, instrumentos directos de la diplomacia. No es necesario tirar por la borda siglos de teoría y práctica diplomática, solo *aggiornar* los instrumentos políticos.

La diplomacia profesional es la herramienta fundamental profesional y técnica para aplicar las órdenes de la política exterior. El Servicio Exterior Argentino cuenta con un muy bajo presupuesto. Esto es de suponer que se ajusta a las complicaciones

estructurales económicas del país, pero debe pensarse que un Servicio Exterior con incidencia y que brinde beneficios concretos en sus políticas internacionales debe contar con recursos económicos suficientes que ronden el 3 % del presupuesto nacional, tal como lo hacen países similares de desarrollo medio. Además, la diplomacia profesional cuenta con solo 1 100 profesionales y una estabilidad de casi 60 años de existencia de su institución de selección y capacitación profesional que es el Instituto del Servicio Exterior (ISEN): es un orden institucional único en la historia del país, y se aboca específicamente a la selección y capacitación de profesionales que se ajustan al Estado diplomático (Ley 20.957/73 y Decreto PEN 1973/86). Aunque parezca importante, para afrontar una nueva diplomacia y ocupar las conducciones y funciones de las sedes en el exterior –y los compromisos crecientes del país–, deben ingresar a la diplomacia al menos el doble de profesionales y superar la pirámide y ampliar los cargos superiores. Los embajadores de carrera son apenas algo más de 60 en total, dividido entre el país y el exterior. Además, el Servicio Exterior sigue contando con la provisión de políticos jefes de misión exteriores a través del art. 5 de la Ley 20.957 (con el máximo tope de 25 que responden al PEN en su período de gobierno). En la historia de la diplomacia se sabe qué son y deben ser los principales hombres de confianza del Poder Ejecutivo. No obstante ello, se hace insuficiente para un despliegue diplomático como se pretende de un país que requiere de reinsertarse, y una integración política y comercial amplia, haciendo cada día más necesario el profesionalismo diplomático.

8. Conclusiones

Argentina sigue siendo un país de enorme superficie y potencial riqueza territorial y de recursos que debe insertar a la producción su litio y materiales estratégicos, sus recursos energéticos, sus aguas fluviales y el gigante litoral marítimo. Tareas que requieren de políticas de Estado en lo interno y externo. Debe pensarse en un diseño de política exterior adecuado a nuestros intereses y recursos –como lo hacen lejanos países del Sudeste Asiático sin territorio y mucha densidad poblacional–, transformarse a través de su presencia y manufacturas en el mercado internacional, no solo a partir de capitalizar sus recursos y reservas y convertirlas en industrias, sino además apoyada en una burocracia moderna, útil y profesional que se dedica a esto desde hace años. Vender lo mejor del país.

Los recursos humanos son una herramienta fundamental del país, y son distintivos en el panorama internacional. También la diplomacia argentina lo ha sido. Formular la política exterior comienza por entender que una ordenada política exterior, relanzada en su misión de vender la marca país, puede promover el comercio y las inversiones y generar más empleo.

Pensar en aserciones para el diseño de la política exterior es pensar en el conjunto de elementos relevantes para quien debe diseñar y formular, así como para quien debe tomar decisiones en la política exterior argentina. Estas aserciones deben conformar parte del diseño y formulación de la política exterior por parte de los *think tanks*: centros de estudio y universidades. Luego deben ser producto de estudio y análisis, coordinación con demás actores de la diplomacia y finalmente conversión en

lineamientos y ejecución en instrucciones por la Cancillería y demás áreas atinentes a la política exterior. El tomador de decisiones en política exterior debe ser el beneficiado al obtener estos pensamientos, diseños, lineamientos y políticas de ejecución por la diplomacia.

Ello permite clarificar pasos para avanzar en una nueva agenda estratégica a considerar por el país, sin ajustes a caprichos, ideologías o confusiones sobre intereses nacionales. Permite también que los asuntos estratégicos sean planteados a la política exterior para mejorar la calidad de percepción y decisión de quien toma las decisiones en la política internacional. Desde la consideración completa que se puede hacer como un conjunto decisional que implican la política y la diplomacia.

La diplomacia es un instrumento de diálogo y paz. Así nació y es su naturaleza propia. Solo en el caso de los Estados que piensan a extensos plazos en la política internacional se comprende del todo esta premisa. Es el ejemplo de los tiempos y la diplomacia, que permite que se formulen políticas internacionales y políticas exteriores nacionales de largo plazo, como lo hacen las grandes potencias y el Estado Vaticano. Eso les permite ejercer una dinámica diplomacia que embandere el "diálogo y la paz como premisas", y el equilibrio en el conflicto. Nos esperanza pensar que la comunidad internacional, en este crítico momento de posglobalización y guerra silenciosa pero permanente, busque una diplomacia de diálogo y paz con objetivos de cooperación y solidaridad.

Bibliografía

Barton, R. (1994). La evolución de la diplomacia moderna. Seminario "El perfil del diplomático en la era de la globalización", Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos. México. Basado en libro de Ronald Peter Barston (1988). *Modern Diplomacy*. Ed. Barston, Londres.

Botto, M. (2015). *La integración regional en América Latina: Quo Vadis?* Ed. Eudeba, Buenos Aires.

Calduch Cervera, R. (1993). La diplomacia. En *Dinámica de la sociedad internacional*. Ed. Universitaria Ramón Areces, Madrid.

Cavarozzi, M. (2014). La construcción política de las sociedades latinoamericanas y su talón de Aquiles: el régimen político. *Cuadernos de Ciesal*, año 11,.

Colotta, M. (2015). *La ¿nueva? inclusión de las mujeres al mundo político*. Biblos, Buenos Aires.

-Columbus, T. y Wolfe, J. (1979). *Introducción a las relaciones internacionales*. Troquel.

De Launay, J. (2005). *La diplomacia secreta durante las dos guerras mundiales*. Ed. Belacqua.

Johnson, P. (1992). *Historia del mundo moderno (1917-1980)*. Ed. Javier Vergara, Santiago de Chile.

Kennedy, P. (1989). *Auge y caída de las grandes potencias*. Ed. Plaza y Janes, Barcelona.

Kisinger, H. (1994). *La diplomacia*. Fondo de Cultura Económica, México, Barcelona.

Lanús, J. A. (1978). *El orden internacional y la doctrina del poder*. Edi. Depalma, Buenos Aires.

Lascano y Vedia, J. (2007). *Politica y diplomacia, una política institucional hacia el mundo*. Ed. Tu Llave, Buenos Aires.

Mestre Vives, T. (1979). *La política internacional como política de poder*. Ed. Labor Universitaria, Madrid.

Papa Francisco (2015). *Laudato Si', carta encíclica sobre el cuidado de la casa común*. Ed. Vaticana.

Rapoport, M. (2018). *Política internacional argentina. Desde la formación nacional hasta nuestros días*. Ed. Capital Intelectual.

Russell, R. y Tokatlián, J. G. (2010). *Autonomía, neutralidad y globalización, una readaptación contemporánea*. Ed. Capital Intelectual, Buenos Aires.

Sanchiz Muñoz, J. (2018). *Historia diplomática argentina*. Eudeba.

Satow, E. (1978). *Satow´s Guide to Diplomatic Practice*. 5.º edición. Editada por Lord Gore-Booth. Longman Group Limited. Bath Press, Londres.

Sorj, B. y Martuccelli, D. (2008). *El desafío latinoamericano*. Siglo XXI Editores, Buenos Aires.

---

1. Director de la Escuela de Relaciones Internacionales (USAL). Licenciado en Ciencias Políticas especializado en Relaciones Internacionales de la UCA en 1983; también estudió Relaciones Internacionales en la USAL. Es profesor de Política Internacional y Política Exterior Argentina en la Facultad de Ciencias Sociales de la USAL, y ha sido docente de la Universidad de Belgrano, la Universidad Nacional Autónoma de México y el Instituto del Servicio Exterior de la Nación. Egresó como diplomático de carrera del ISEN en 1983, y ocupó funciones en Italia, Uruguay, México y Angola. Autor del libro *Política y diplomacia* editado en 2009 y *Hacia una nueva diplomacia. Ideas para el diseño de una política exterior*, en 2020. Ha publicado diversas conferencias y seminarios sobre la política exterior y las relaciones institucionales y publicado en el país y en el exterior artículos sobre su especialización. Correo electrónico: jlascano@usal.edu.ar.↵
2. "Policy Planning" (George Kenann, 1948) y "Memoirs 1925-1950" (George Kennan Boston Edit. Little Brown and Company en 1963), Kennan lo desarrolló y utilizó como plataforma de propuestas de política exterior en sus 17 obras.↵
3. ACNUR es la Agencia de la ONU para los refugiados. ↵
4. *Realpolitik* es la política realista en alemán. Política o diplomacia basada en intereses prácticos y acciones concretas, sin atender a teorías o filosofías. ↵
5. Yalta. Una ciudad de Crimea, donde ocurrió la Reunión del 4 de febrero de 1945, Cumbre antes de terminar la Segunda Guerra Mundial entre el jefe de Estado de la URSS Iósif Stalin, el pri-

mer ministro de Gran Bretaña Winston Churchill y el presidente de Estados Unidos Franklin Delano Roosevelt.↵

6. Postdam. Ciudad cerca de Berlín donde se realizó en el Palacio Cecilienhof la Conferencia de Postdam entre el 17 de julio y el 2 agosto de 1945 entre el jefe de Estado de la URSS Iósif Stalin, el primer ministro de Gran Bretaña Winston Churchill y el presidente de Estados Unidos Harry Truman para establecer el futuro de Alemania y el nuevo orden internacional al finalizar la Segunda Guerra Mundial.↵
7. G7. Grupo de los 7 países del mundo de mayor peso político, económico y militar. Lo conforman Alemania, Canadá, Estados Unidos, Francia, Italia, Japón y Reino Unido de Gran Bretaña. Fue fundado en Japón en 1973. Se ha sumado de observador la Unión Europea.↵
8. FAO. Con sede en Roma, es la Organización de Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, con la función principal de erradicar el hambre en el mundo. Cuenta con 197 miembros al año 2013.↵
9. FIDA. Con sede en Roma, es el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola, agencia especializada de las Naciones Unidas cuyo objetivo es movilizar recursos adicionales para promover el progreso económico de habitantes pobres de zonas rurales y mejorar la productividad agrícola.↵
10. OIEA. Organismo Internacional de Energía Atómica perteneciente al sistema de Naciones Unidas con sede en Viena, Austria. ↵

Pensar las relaciones internacionales desde la diplomacia parlamentaria[1]

Gonzalo Salimena[2]

Palabras clave: diplomacia parlamentaria, técnicas o formas, poder ejecutivo, inserción internacional.

1. Introducción

En la actualidad, la incorporación del vocablo "diplomacia parlamentaria" al mundo académico y a las relaciones internacionales parece transitar un camino sólido y constante. Reflejo de ello puede notarse no solo a través de un crecimiento en las actividades académicas y en los programas de estudios que incorporan este eje temático, sino en la multiplicidad de actividades que llevan a cabo los parlamentos con relación a las relaciones internacionales, siendo algunas de ellas establecidas constitucionalmente.

El crecimiento de la diplomacia parlamentaria y de sus técnicas o formas nos invita a reflexionar sobre la trascendencia que esta actividad puede tener en la inserción internacional de los Estados realizada por el poder ejecutivo y la complementación de tareas entre ambos actores, aportando una herramienta útil en un actual sistema internacional caracterizado por la incertidumbre y la volatilidad. Un correcto abordaje de la problemática nos plantea comenzar por una definición del concepto

de “diplomacia parlamentaria”, para luego describir y explicar el complejo entramado de tareas que realiza el Parlamento (el Senado de la Nación) en materia de relaciones internacionales y sus características principales, para finalmente ver una breve evolución histórica de la inserción internacional y del rol del Parlamento. En este marco, algunas preguntas a las que intentaremos dar respuesta en el presente artículo son: ¿cuál ha sido, si es que la ha tenido, la participación de la diplomacia parlamentaria en las cosmovisiones históricas de política exterior?; ¿qué puede aportar la diplomacia parlamentaria a la inserción internacional en un sistema político presidencialista donde la política exterior parece ser un ámbito casi exclusivo del poder ejecutivo? Pensar las relaciones internacionales desde una visión de la diplomacia parlamentaria no significa una mirada antagónica al poder ejecutivo, sino una perspectiva complementaria que puede coadyuvar a la consecución de objetivos políticos y económicos esenciales para el interés nacional de los Estados.

2. Definición conceptual, técnicas o formas y características de la diplomacia parlamentaria

Comenzar por una definición del término “diplomacia parlamentaria” nos permite clarificar el camino para luego poder profundizar sobre la temática en cuestión. Existen numerosas connotaciones del término; sin embargo, es posible observar que en la tradición latinoamericana hay una cierta influencia de corte española, que se observa en general cuando algunos parlamentos se remiten a definiciones de autores españoles en la materia. La primera de ellas es la que nos brinda Piedad García

Escudero Márquez (2008) en su artículo titulado "Diplomacia y cooperación parlamentarias: las cortes generales". Allí se define a la diplomacia parlamentaria como "toda actuación desarrollada por los parlamentos en materia de política exterior y en su relación con otras cámaras extranjeras (Marín, 2002: 47), lo que comprende tanto la intervención del Parlamento y de sus órganos en la definición, control y ejecución de la política exterior del Estado, como la intensa actividad internacional de las cámaras (Trillo Figueroa, 1999: 18). La connotación del término dada por Escudero Márquez parece lo suficientemente abarcativa para incluir un amplio rango de actividades por parte del Parlamento. Pese a ello, no hace referencia a las competencias constitucionales del poder legislativo, a la vez que parece que presenta a la definición y ejecución de la política exterior como competencias propias del Parlamento, cuando en realidad le pertenecen específicamente al poder ejecutivo. Por esta razón, tomaremos como referencia para el presente artículo la definición de "diplomacia parlamentaria" que brindó Miguel Ángel Giménez Martínez en "Los inicios de la diplomacia parlamentaria en España durante la Legislatura Constituyente (1977-1979)". Allí, el autor la define como un complejo entramado de relaciones institucionales informales que vinculan a las cámaras legislativas y a sus miembros. En un sentido amplio, también abarca las competencias constitucionales propias del legislativo en política exterior, así como la labor de control de la acción del Gobierno en este campo (Giménez Martínez, 2014: 406). En el sistema presidencial argentino, la política exterior es planificada, dirigida y ejecutada por el Poder Ejecutivo nacional, que durante varias décadas monopolizó su manejo

intentando el menor control posible por parte de otros poderes del Estado. Sin embargo, el proceso de creciente democratización y transparencia de la política doméstica incrementó la participación de otros actores, que reclamaron mayor participación e injerencia en política exterior. Ello no significa que el Poder Ejecutivo haya perdido gravitación en el tema, sino que dejó de ser un actor exclusivo.

Esta merma se comenzó a evidenciar con la reforma constitucional de 1994, donde se le otorgó un nuevo rol al Congreso, encargado de "aprobar o desechar" tratados concluidos con otras naciones, y que los tratados internacionales y los concordatos (acuerdos que se firman entre un Estado sujeto de derecho y la Santa Sede) tienen jerarquía superior a las normas nacionales, lo cual los sitúa por encima de otras leyes (artículo 75 de la Constitución Nacional, inciso 22). La mayoría de estos tratados que adquirieron una jerarquía superior en la Constitución Nacional son aquellos relacionados con la protección de los derechos humanos. Complementariamente al inciso 22 del art. 75, el inciso 24 se refiere a la aprobación de tratados de integración de organizaciones supranacionales. De acuerdo con las prácticas constitucionales, la iniciativa y la tramitación de estos tratados internacionales le corresponderían al Poder Ejecutivo mediante la coordinación de las tramitaciones de los tratados con los representantes autorizados del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto. Luego del debate y del posible ajuste o no del texto, se pasa a su firma por los titulares del Poder Ejecutivo.

Por lo tanto, volviendo sobre la definición de "diplomacia parlamentaria" dada por Giménez Martínez y tomada por no-

sotros para el presente artículo, las competencias constitucionales del Congreso definidas en el artículo 75 inciso 22 y 24 deberían ser consideradas parte de la diplomacia parlamentaria argentina, y correspondería hacer mención a tales artículos con esa denominación. Un último elemento que tenemos que operacionalizar en la definición está dado por lo que se conoce como "labor de control". Este tiene dos acepciones generalmente reconocidas. La primera de ellas se identifica con la posibilidad de interpelar funcionarios, que se encuentra regulada en el artículo 71 de la Constitución Nacional. Es un mecanismo de control que posee el Poder Legislativo para que el Poder Ejecutivo le brinde información que pueda ser necesaria por algún acontecimiento de trascendencia o para tomar alguna resolución en una materia determinada sobre la cual no posee datos suficientes. El reglamento de la Cámara de Senadores, en su artículo 89, nos dice que "las interpelaciones se realizarán en función de la temática; es decir que cada comisión podrá interpelar con base en su competencia" (Reglamento de la Cámara de Senadores de la Nación, 2016: 31).

La segunda acepción terminológica se vincula con un procedimiento parlamentario. Volviendo sobre la firma de tratados internacionales, puede suceder que el texto no haya sido sometido a un ajuste; de esta manera se puede sostener que hasta ese momento no se había registrado la intervención o participación del Congreso o de algunos de sus órganos (comisiones parlamentarias), por lo que el Poder Legislativo se encontraría ante un hecho consumado; es decir, con el texto concluido y firmado por el Poder Ejecutivo, que es luego remitido al Congreso con un mensaje y un proyecto de ley para su aprobación

(Castagno, 2008: 1633). Sin embargo, ¿qué puede suceder si hubiera alguna discrepancia en el texto al momento de aprobarlo por parte de los legisladores?

El mecanismo de control del Legislativo no siempre se lleva adelante de manera tan simple como algunos podrían deducir. Para exponer la complejidad que muchas veces el Poder Legislativo enfrenta en su tarea de control, podemos recurrir a un caso que nos ayudará a clarificar la cuestión: nos referiremos al acuerdo entre el Gobierno de la República Argentina y el Gobierno de la República de Chile para precisar la zona limítrofe entre el monte Fitz Roy y el cerro Daudet. El Poder Ejecutivo envió el proyecto al Congreso para someter a consideración la firma del acuerdo. La comisión parlamentaria que intervino en Diputados fue la de Relaciones Exteriores y Defensa. En el seno de la Cámara, se planteó un debate que tomó estado público acerca de que el texto enviado por el Poder Ejecutivo cedía a Chile una zona rica en recursos naturales.

El estado que tomó la cuestión en la opinión pública nacional obligó a emitir un dictamen que sostenía que el Poder Ejecutivo debía retirar el proyecto del acuerdo con Chile. El proyecto finalmente se retiró y el Ejecutivo negoció un nuevo acuerdo limítrofe que finalmente se firmó en Buenos Aires. La situación nos inclina a reflexionar que podría aceptarse que habría existido, entre la conclusión y la firma, un eventual espacio procesal para el control previo, como si fuera un diagnóstico preventivo (Castagno, 2008: 1636). Este control previo favorece funciones de control parlamentario y el rol del Congreso en temas esenciales que hacen a las relaciones diplomáticas parlamentarias.

Definida en estos términos, la diplomacia parlamentaria incluye las competencias constitucionales y las tareas de control parlamentario. Sin embargo, la diplomacia parlamentaria es más amplia que la descripta hasta el momento, ya que incluye técnicas y formas hacia el interior de cada una de las Cámaras que nutren a sus órganos de actividades con otros parlamentos y organismos internacionales. Por esta razón, si bien la definición conceptual planteada se ajustaría a las prácticas parlamentarias del Senado de la Nación, preferimos ganar en generalidad y no en precisión, modificaremos y ampliaremos la definición en el siguiente punto para incluir otras actividades internacionales.

2.1. Técnicas o formas de diplomacia parlamentaria

Como se planteó en el apartado anterior, la diplomacia parlamentaria es más compleja y extensa que las competencias constitucionales y las tareas de control. La diplomacia parlamentaria del siglo XXI se definirá no solo por su participación, representación plural y su misión de conservar la paz en el escenario internacional, sino por su complejidad creciente. En este sentido, la diplomacia parlamentaria debe ser redefinida como un *complejo organizacional parlamentario formal e informal (en cuanto a su metodología)* que incluye las competencias constitucionales y las tareas de control propias del parlamento, como las relaciones entre parlamentos (relaciones de Estado a Estado) y la interacción de estos con foros parlamentarios formales e informales regionales e internacionales (relaciones entre Estados y organizaciones internacionales).

Dada la presente definición que incluye una mayor cantidad de técnicas o formas de diplomacia parlamentaria, pasaremos a enumerar la tipología existente en la tradición española y los casos de América Latina que se encuentran más desarrollados, para luego pasar al caso argentino.

El trabajo de García Escudero Márquez realizado en España, "La diplomacia y cooperación parlamentarias: las cortes generales", nos habla de que la diplomacia parlamentaria puede adquirir diversas formas (o técnicas, según su criterio), relacionadas con el grado de desarrollo en el cual se encuentre la organización. Siguiendo lo expuesto, establece la siguiente tipología:

- apoyo a la política gubernamental;
- relaciones pueblo a pueblo;
- "Actividad institucional de los órganos del Parlamento. Bajo esta forma aparecen las tareas relacionadas con la *Comisión de Asuntos Exteriores,* que incluirían no solo las tareas parlamentarias o la tramitación de convenios internacionales, sino intercambios con comisiones homólogas de otros parlamentos, a la vez del frecuente contacto con embajadores de otros países" (García Escudero Márquez, 2008: 8);
- funciones del Parlamento en materia internacional;
- misiones de observación electoral;
- relaciones interparlamentarias bilaterales: los grupos de amistad;
- otras actividades de cooperación con parlamentos (García Escudero Márquez, 2008: 7-10).

Continuando dentro de la tradición española, Giménez Martínez no hace referencia a técnicas o formas, sino que se limita a hacer mención a que las acciones de las cámaras se materializan a través de múltiples y variadas fórmulas, que para el autor son:

- "relaciones interparlamentarias;
- grupos de amistad;
- actividades de los presidentes de Cámara" (Giménez Martínez, 2014: 407).

En Latinoamérica, uno de los primeros Estados que desarrollaron la temática fue México. Allí puede verse un grado de avance notorio en relación con otros Estados de la región. En este sentido, el trabajo presentado por la Cámara de Diputados de México en 2011, titulado *Diplomacia parlamentaria: abordajes conceptuales y expresiones en el Reglamento de la Cámara de Diputados*, presenta una serie de definiciones sobre el término "diplomacia parlamentaria" –donde se retoman definiciones de la diplomacia parlamentaria española ya citadas–, dejando ver una influencia española. En relación con las *expresiones* (en México se las denomina así, no "formas o técnicas", como las llaman los españoles), en su artículo 272 se citan las siguientes:

- "Las que realicen los presidentes de Cámara o, en su caso, algunos de los vicepresidentes en representación de la Cámara en el ámbito internacional;
- las que desempeñe la Comisión de Relaciones Exteriores;
- las que desempeñan las delegaciones permanentes de diputados y diputadas ante organismos parlamentarios

multilaterales mundiales, regionales, temáticos y bilaterales;

- las que consuetudinariamente se han puesto en práctica por las delegaciones de diputados y diputadas en reuniones interparlamentarias;
- grupos de amistad" (Muñoz y Chávez, 2011: 28).

Al igual que en el caso español, aquí aparecen la Comisión de Relaciones Exteriores, las actividades desarrolladas por los presidentes de Cámara y los grupos de amistad, como expresiones de diplomacia parlamentaria para la Cámara de Diputados de México. Sin embargo, emerge una diferenciación, sustentada en prácticas consuetudinarias mexicanas propias. Posteriormente, y como una forma de sistematizar todas las expresiones de la diplomacia parlamentaria, se enumeran las siguientes:

- "Grupos de amistad;
- reuniones interparlamentarias;
- organismos parlamentarios internacionales;
- organismos regionales;
- organismos multilaterales".

El Senado de Chile, en el año 2014, presentó un trabajo sobre la diplomacia parlamentaria de similares características al mexicano. Al principio de la obra, se retoma el concepto esbozado por García Escudero Márquez, lo que nos deja ver presente en este caso, nuevamente, la influencia española. Ya en el apartado específico denominado "La diplomacia parlamentaria: orígenes, contenido y evolución", se exponen las *formas* que adopta la diplomacia parlamentaria chilena, entre ellas:

- “Visitas interparlamentarias;
- redes de parlamentarios;
- relaciones interparlamentarias bilaterales;
- encuentros interparlamentarios multilaterales de carácter temático;
- asambleas parlamentarias internacionales” (Burgos Quezada y Riffo Muñoz, 2014: 60-64).

Llegados a este punto, debemos recapitular. Lo cierto es que –como ya señalamos– se puede notar una cierta influencia española en América Latina, tanto en la literatura como en la fisonomía que la diplomacia parlamentaria adquiere en la región, que es retomada, por ejemplo, en los casos de México y Chile, por nombrar algunos, aunque con ciertos matices que nos permiten diferenciarlos pese a encontrarnos con una cultura y experiencia común. A su vez, también podemos hablar de técnicas o interacciones comunes entre la experiencia española y la latinoamericana. La corriente española a nivel general habla de tres tipos de interacciones:

- grupos parlamentarios de amistad;
- relaciones interparlamentarias; y
- actividades de los presidentes de cámara.

Esta última, en el caso de García Escudero Márquez, cae bajo la denominación de “apoyo a la política gubernamental” –en palabras de la autora–, pero engloba las mismas actividades. En síntesis, Latinoamérica retoma esta misma clasificación, pero introduce algunas modificaciones propias de sus prácticas.

Para el caso argentino, de todas las técnicas de diplomacia parlamentaria que se presentaron, la que se adapta mejor a las prácticas parlamentarias propias del Senado de la Nación es la que utiliza Giménez Martínez. Sin embargo, debemos introducir una modificación a fin de incluir el antecedente por excelencia en diplomacia parlamentaria, tanto por sus competencias constitucionales, como por sus tareas de control: la Comisión de Relaciones Exteriores y Culto del Senado de la Nación. De esta manera, con la introducción de la modificación señalada, el conjunto de expresiones de diplomacia parlamentaria sería el siguiente:

- *Comisión de Relaciones Exteriores y Culto*. Aquí se enfatizan las competencias constitucionales definidas en el artículo 75 inciso 22 y 24, tareas de control parlamentario, tratamiento de proyectos y los temas que se encuentran detallados en el artículo 62 del Reglamento de la Cámara de Senadores. La autoridad que se destaca en esta técnica de diplomacia parlamentaria es el presidente de la Comisión de Relaciones Exteriores y Culto, la máxima autoridad de la comisión y aquel encargado de llamar a reunión de comisión y constituir la agenda de temas.
- *Relaciones interparlamentarias.* Se refiere a relaciones con otros parlamentos regionales o internacionales. En el caso argentino, hacemos referencia a la Unión Interparlamentaria Mundial (UIP), el Parlamento Latinoamericano (PARLATINO) y la Asamblea Parlamentaria Euro-Latinoamericana (EUROLAT), entre los más destacados. En su organización y gestión interviene la Dirección General

de Diplomacia Parlamentaria del Senado de la Nación, dependiente de la Secretaría Parlamentaria del Senado.

- *Grupos Parlamentarios de Amistad (GPA).* Históricamente se conformaron como delegaciones bilaterales ocasionales que visitaban los parlamentos, estableciendo vínculos e intentando desarrollar una agenda de trabajo en común. En los últimos años, la diplomacia parlamentaria mostró avances significativos en torno a los grupos de amistad. El resultado de ello fue la institucionalización de los encuentros parlamentarios bilaterales, que fueron dotados de una continuidad en el tiempo, de una periodicidad en sus reuniones y de un contenido de estudio e intercambio mutuo propio" (Muñoz y González Chávez, 2011: 25). Al igual que en la relaciones interparlamentarias, la Dirección General de Diplomacia Parlamentaria es la encargada de llevar adelante esta tarea en el Senado de la Nación.
- *Actividades de los presidentes de Cámara*. Esta fisonomía se refiere a la actividad que puede desempeñar la máxima autoridad de la Cámara en materia de diplomacia parlamentaria –en el caso del Senado de la Nación la figura del/la vicepresidente/a–. Así, podría ser que este deba viajar en representación del país a diversos foros internacionales, organismos internacionales o Estados, como consecuencia de que el presidente de la Nación se encuentre impedido de asistir por diversas causas o que se le encomiende –como una tarea complementaria a la realizada en el Parlamento– el fomento de vínculos con otros países. La encargada de llevar a cabo esta tarea es la

Dirección General de Relaciones Internacionales de la Presidencia del Senado.

La idea de buscar una nueva definición conceptual de "diplomacia parlamentaria" desde una perspectiva del Parlamento argentino denota la existencia de una demanda histórica que busca comprender e interpretar adecuadamente las prácticas parlamentarias desde nuestra cultura política. Esto no implica tomar como referencia, como hacen otros parlamentos, definiciones y categorizaciones, sino todo lo contrario. Significa considerarlas, pero priorizando nuestras prácticas y pensando la diplomacia parlamentaria desde ellas.

En relación con las formas de diplomacia parlamentaria, se nos presenta una estructura organizacional parlamentaria compleja y formal, con una multiplicidad de actividades que pueden extenderse aún más, en la medida que se fomente la participación en diversos organismos internacionales y que los intereses nacionales requieran una acción conjunta y coordinada entre el Poder Ejecutivo y el Parlamento. Por último, la informalidad a la que se hace mención en la definición no está vinculada a su estructura, sino a su metodología propia, que muchos autores académicos la relacionan a una de sus características principales, que detallaremos a continuación.

2.2. Características de la diplomacia parlamentaria

La mayoría de los autores concuerdan acerca de las características de la diplomacia parlamentaria. Para la tradición española nucleada en la figura de Escudero Márquez, las características son las siguientes:

- *"Informalidad*;
- *pluralismo representativo*;
- permanencia;
- *control sobre el Poder Ejecutivo*;
- *complementación de la diplomacia clásica del Ejecutivo*;
- acceso a cuestiones que el gobierno no puede abordar en sus relaciones formales;
- compromiso con los ideales democráticos;
- no solo se tiene en cuenta el interés del propio Estado, sino el de la comunidad internacional" (García Escudero Márquez, 2008: 5-6).

Dentro de América Latina, como se comentó anteriormente, México es uno de los países en donde se ha desarrollado y pensado la diplomacia parlamentaria. Producto de ello, han sido numerosos los informes de la Cámaras de Diputados y de Senadores donde se retoman definiciones y tipologías de "diplomacia parlamentaria", y donde se la ha llegado a tipificar con claridad en un artículo del Reglamento de la Cámara con sus respectivas técnicas o formas. Uno de los académicos que destacó en la materia fue Calderón Patiño, en su obra *Los retos de la diplomacia clásica y la función de la diplomacia parlamentaria*, que nos aporta una serie de características bastante similares a las que plantea García Escudero Márquez en su trabajo:

- *"Pluralidad en la representación*;
- *complementación con la acción exterior del Estado, cuya dirección compete al Ejecutivo, y con quien se mantiene una estrecha colaboración*;
- *informalidad*;

- llega allí donde en ocasiones no puede la diplomacia gubernamental;
- *mayor control del Ejecutivo*;
- especial compromiso con los principios democráticos;
- especial simbología (dado que sus miembros son elegidos democráticamente);
- permanencia (ante el cambio de gobiernos, el parlamento, en un régimen democrático, conserva la pluralidad y diversidad política);
- significativa distribución a la causa de la paz y la estabilidad en el mundo (activa participación en foros y organizaciones multilaterales)" (Calderón Patiño, 2005: 201).

Como puede verse, se presentan puntos en común entre los autores, pero solo pasaremos a detallar a continuación los que para el presente artículo son de relevancia. La primera característica distintiva es la *pluralidad de la representación política*. Mientras que en el Poder Ejecutivo la diplomacia tradicional se encuentra conducida y representada por el partido o la coalición que obtuvo la victoria en las elecciones y de ahí emana su legitimidad, la diplomacia parlamentaria ofrece una representación de todos los partidos políticos. Todas las técnicas se caracterizan por una pluralidad, como el caso de la Comisión de Relaciones Exteriores y Culto, los GPA, y las representaciones ante los organismos regionales o internacionales. En todas ellas los porcentajes suelen modificarse en torno al coeficiente de representación política hacia el interior de la Cámara. Sin embargo, de todas las formas, hay una que es la que ofrece menor pluralidad. Nos referimos a aquellas actividades que desarro-

llan los presidentes de Cámara, y esto es así porque, al ser los vicepresidentes electos parte de un mismo partido político (en general), están alineados a la política del Poder Ejecutivo, por eso es oficialista y no necesariamente deben convocar a la oposición en las reuniones o en las visitas protocolares, aunque pueden hacerlo circunstancialmente.

La *complementación de tareas* se refiere no solo a un acompañamiento de las actividades y los lineamientos de política exterior del Poder Ejecutivo, sino lo que sostuve en el marco de mi tesis doctoral, como en el artículo del diario *El Economista*, que se refiere a que la diplomacia parlamentaria pueda actuar en temas trascendentales para el interés nacional estratégicamente en forma previa al Poder Ejecutivo nacional, es decir, que haya una instancia en la cual se pueda iniciar un diálogo constructivo con otros Estados u organismos, el cual luego podría ser continuado y concluido por el Ejecutivo. Para ello, es fundamental la construcción de un plan de acción y de consensos transversales sobre temas de interés nacional. La tercera característica que debemos enfatizar es la *metodología informal*, que profesa el intercambio de experiencias y el diálogo *informal* y *distendido*.

> Es una metodología novedosa y en muchos casos efectiva, que permite un primer acercamiento informal entre los parlamentos para buscar un canal de *diálogo común,* que se asiente sobre el intercambio de experiencias, de ideas y la búsqueda de soluciones a los eventuales conflictos de intereses que se puedan suscitar (Giménez Martínez, 2014: 406).

Ese acercamiento muchas veces puede servir como un canal de dialogo en el cual, frente a una posible tensión o controversia, pueda ser utilizado como medio para la solución de ella.

Cabe aclarar que "las actividades de diplomacia parlamentaria propiamente dichas tienen un carácter oficial o institucional, con mandato o autorización de las cámaras parlamentarias, y debe mantener coherencia y coordinación respecto de la diplomacia tradicional" (Burgos Quezada y Riffo Muñoz, 2014: 54).

Por último, aparece el *control parlamentario*, que ya se describió en el apartado anterior, y que incluye la aprobación o no de tratados concluidos con otras naciones y la posibilidad de interpelar funcionarios del Poder Ejecutivo.

3. La diplomacia parlamentaria y la inserción internacional

El actual contexto de volatilidad e incertidumbre del sistema internacional nos obliga a repensar escenarios y sumergirnos en nuevas estrategias de inserción internacional que contengan no solo al Poder Ejecutivo, sino a otros actores domésticos que están reclamando mayores grados de gravitación política. En concreto nos referimos al Poder Legislativo. Así es como la diplomacia parlamentaria podría ocupar un destacado y proactivo rol aportando vínculos y nuevas estrategias para la inserción internacional de Argentina.

Volviendo sobre los planteos iniciales, ¿cuál ha sido, si es que la ha tenido, la participación de la diplomacia parlamentaria en las cosmovisiones históricas de política exterior? ¿Qué puede aportar la diplomacia parlamentaria a la inserción internacional en un sistema político presidencialista donde la política exterior parece ser un ámbito casi exclusivo del Poder Ejecutivo? Para responder estas preguntas, comenzaremos por desarrollar brevemente los diversos modelos históricos de inserción inter-

nacional tomando como esquema conceptual el planteado por Roberto Russell y Juan Gabriel Tokatlian en su obra *El lugar de Brasil en la política exterior argentina.*

El primer modelo de inserción se lo conoce comúnmente con el nombre "la relación especial con Gran Bretaña". Se desarrolló entre la década de 1860-1930 y supo sustentarse en los vínculos privilegiados con la potencia dominante de la época, el Reino Unido y Europa. Durante este período, Argentina pudo integrarse exitosamente a la economía mundial en calidad de productor y exportador de materias primas (Russell y Tokatlian, 2003:17) sustentado en una complementación económica entre ambas economías. La política exterior siguió la línea tradicional de la cancillería, apoyada en Gran Bretaña, reacia a aceptar exigencias de Estados Unidos y con cierto liderazgo sudamericano (Saénz Quesada, 2006: 508)

Este último punto no ocupaba un lugar destacado en la agenda, y la integración regional mostró claras limitaciones producto de una tendencia a la lucha por el poder y la supremacía entre Brasil y Argentina. En este sentido, se destacan dos acontecimientos de relevancia para el período: la sanción de la ley de armamentos navales de Brasil (1904) y el desplazamiento del eje económico de Londres a Estados Unidos (Paradiso, 1993: 40). El alejamiento del centro de poder económico y político implicaba una transformación profunda en el orden internacional vigente, que obligaba a la dirigencia política argentina una relectura del sistema internacional, que no supo brindar apropiadamente. El resultado se reflejó en una pérdida de identidad (Russell y Tokatlian, 2003: 26) que se manifestó en un alineamiento automático con los intereses del *hegemon,* que per-

día recursos y capacidades económicas, acentuando la dependencia estructural que encontraría su máxima expresión en el pacto Roca-Runciman. En este período, la diplomacia parlamentaria no constituía un actor de relevancia en la política doméstica (pese a que había figuras de trayectoria política en el Congreso) y la impronta de la política exterior era conducida por el Poder Ejecutivo nacional, en una época signada por una nítida separación entre los asuntos internos y externos.

El segundo paradigma, denominado por Russell y Tokatlian como "globalista", aparece con la finalización de la Segunda Guerra Mundial y la nueva configuración de poder internacional. La necesidad de pensar el nuevo contexto internacional que posicionaba a Estados Unidos como la nueva superpotencia hegemónica y la búsqueda de una identidad perdida a raíz de la crisis del treinta llevaron a la elaboración de una serie de preceptos que podemos resumir en los siguientes puntos:

- No alineamiento con los Estados Unidos.
- Ejecución de un modelo de desarrollo sustentado sobre la base de la sustitución de importaciones.
- Impulso a la integración latinoamericana asentada sobre una perspectiva gradualista y sobre el reconocimiento de una gran diversidad de situaciones económicas nacionales.
- Diversificación de los principales socios comerciales externos sin barreras ideológicas.
- Rechazo a los organismos o regímenes internacionales que procuran congelar la distribución de poder mundial en materia de desarrollo tecnológico (Russell y Tokatlian, 2003: 31).

Como en todo esquema conceptual, los preceptos que los integraban no fueron estáticos o rígidos, sino que estuvieron sujetos a modificaciones por los diversos Gobiernos democráticos y autoritarios desde la finalización de la Segunda Guerra Mundial hasta el proceso de democratización de América Latina a comienzos de la década del ochenta. Sin lugar a dudas, uno de los puntos que no permaneció inmutable fueron las relaciones con Estados Unidos, las cuales oscilaron entre la normalidad, la equidistancia y los alineamientos automáticos, como en el caso de la Revolución Libertadora.

El impulso al desarrollo y la integración regional ocuparon lugares destacados en la agenda latinoamericana a través del nuevo flujo de ideas provistas desde la Cepal con el enfoque centro-periferia y la implementación de un modelo de desarrollo industrial hacia adentro. Sin embargo, pese a un ambiente signado por la cooperación y la necesidad del desarrollo económico, las rivalidades geopolíticas no estuvieron ausentes, y se barajaron varias hipótesis de conflicto con países limítrofes. La rivalidad con Brasil supo incrementarse con el desarrollo de un parque industrial armamentístico hacia mediados de la década del setenta. A comienzos de los ochenta, la hipótesis de conflicto entre ambos se redujo notablemente con la firma de un acuerdo sobre el uso pacífico de energía nuclear. Es notable que las tensiones por aquel momento se desplazaran hacia Gran Bretaña por Malvinas y Chile, en relación con cuestiones limítrofes.

Durante este período, la diplomacia parlamentaria no se destacó en todo su potencial, al igual que en el período 1860-1930. Entre las razones que pueden analizarse brevemente, encontra-

mos las siguientes: el Congreso, en gran parte del período, se encontró cerrado por la alternancia en el poder de Gobiernos de facto y democráticos y por su falta de competencias en materia de política exterior, ya que estas recién formarían parte de la Constitución Nacional y de las prácticas parlamentarias con la reforma constitucional de 1994. Pese a estos factores enunciados, la oleada democrática a comienzos de la década del ochenta posicionó nuevamente al Parlamento como centro del debate político. Consecuencia de ello fue el surgimiento de la primera técnica o forma de diplomacia parlamentaria conocida con el nombre de "organismos parlamentarios internacionales", en el marco de la Comisión de Relaciones Exteriores y Culto del Senado de la Nación. La resolución fue aprobada el 15 de diciembre de 1983 y modificó el texto de 1961 de la siguiente manera: "Artículo 61 bis– Corresponde a la Comisión de Relaciones Internacionales Parlamentarias *dictaminar sobre lo relativo a las relaciones del Senado de la Nación con los organismos parlamentarios internacionales y con los parlamentos de los demás países*" (Pitt Villegas, 2007: 206).

A pesar de este notorio avance en materia, no había un Parlamento que participara activamente en política exterior más allá de los debates que pudiesen darse en la Comisión de Relaciones Exteriores y Culto o en el ámbito del recinto. La política exterior y la inserción internacional continuaban siendo cuestiones que, en su elaboración y ejecución, correspondían al Poder Ejecutivo. La nueva coyuntura internacional generada a partir de la caída de la Unión Soviética, del muro de Berlín, del triunfo del liberalismo económico, y la consolidación del proceso democrático en América Latina trajo aparejada la necesi-

dad de repensar la inserción internacional y la identidad del país. El resultado fue el surgimiento del tercer paradigma denominado "aquiescencia pragmátic", que tenía entre sus principales postulados los siguientes:

- plegamiento a los intereses estratégicos de Estados Unidos.
- Definición de interés en términos económicos.
- Participación activa en la creación y fortalecimiento de regímenes internacionales.
- Lineamiento al Consenso de Washington.
- Aceptación de reglas básicas del orden económico y financiero internacional.
- Apoyo a la integración económica regional (Russell y Tokatlian, 2003: 46-47).

Desde el prisma de la diplomacia parlamentaria, aquí sí podemos sostener que son notorias las transformaciones producidas en relación con los períodos anteriores. La reforma constitucional proveyó de una herramienta o potestad adicional al Congreso: controlar en materia de política exterior mediante el artículo 75, incisos 22 y 24, la firma de tratados internacionales. Allí se sostiene que el Legislativo "es el encargado de 'aprobar o desechar' tratados concluidos con otras naciones", y que los tratados internacionales y los concordatos (acuerdos que se firman entre un Estado sujeto de derecho y la Santa Sede) tienen jerarquía superior a las normas nacionales, lo cual los sitúa por encima de otras leyes. Simultáneamente, aparece la segunda forma o técnica de la diplomacia parlamentaria hacia 1995, conocida con el nombre de "grupos parlamentarios de amistad"

(GPA), en el marco de la Comisión de Relaciones Exteriores y Culto.

> Artículo 69– Corresponde a la Comisión de Relaciones Internacionales Parlamentarias dictaminar sobre lo relativo a las relaciones del Senado de la Nación con los organismos parlamentarios internacionales y con los parlamentos de los demás países. *Podrá también constituir "Agrupaciones de Parlamentarios Argentinos de Amistad", con parlamentarios de otros países* (Pitt Villegas, 2007: 206).

Si bien no era nueva esta forma de interacción de la diplomacia parlamentaria en el mundo, para Argentina significaba un salto cualitativo de trascendencia, ya que los GPA aportan tres elementos vitales: estructura permanente, periodicidad de dichos encuentros y formación de una agenda común de intercambios multisectoriales que no se circunscriba solamente a un área temática (Escudero Márquez, 2008: 10).

La consecuencia de la reforma constitucional y de la consolidación de la primera y segunda técnica de la diplomacia parlamentaria fue una participación cada vez más proactiva del Parlamento en política exterior, potenciando un entramado de relaciones institucionales con otros actores internacionales promoviendo actividades y nexos entre Estados. Por la crisis institucional, política y económica del 2001 se volvió a cuestionar la inserción internacional y por ende la identidad del país, asemejando la una con la otra. La etapa que siguió al proceso de reinserción internacional que abarcó desde el gobierno de Néstor Kirchner hasta el de Cristina Fernández de Kirchner mostró un Parlamento activo en materia de relaciones internacionales, teniendo como uno de los epicentros más destacados a la Comisión de Relaciones Exteriores y Culto y a los organismos inter-

nacionales y regionales, donde se expusieron y debatieron varias problemáticas y proyectos de ley, entre los que se destacó Malvinas.

En referencia a esta problemática, en el Senado de la Nación las tareas realizadas fueron arduas e incluyeron desde la posibilidad de la constitución de una comisión de Malvinas, hasta la Declaración de Ushuaia, lo que marcó el punto más alto en materia de participación del Parlamento. Lo más paradójico que presenta la diplomacia parlamentaria en los últimos años es el período 2010-2015, donde es posible observar un relativo liderazgo que tuvo el Poder Legislativo del Senado de la Nación frente al Poder Ejecutivo con relación al tratamiento de esta cuestión (Salimena, 2017: 235). Las acciones llevadas a cabo no solo por el Senado de la Nación, sino por el Parlamento en su conjunto fueron conducidas desde dicho poder, que era el que desarrollaba la agenda sobre el tema, pese a la fuerte influencia en la conducción de la política exterior llevada a cabo por el Poder Ejecutivo (Salimena, 2017: 235). En este período descripto con anterioridad, la forma de diplomacia parlamentaria que más se destacó fue la Comisión de Relaciones Exteriores y Culto, junto con la constitución de delegaciones parlamentarias que visitaron organismos internacionales y regionales para participar y exponer problemáticas que hacen a las relaciones internacionales.

Hacia el año 2016, la diplomacia parlamentaria fomentó la constitución del GPA argentino-británico, que pretendió, mediante una serie de encuentros que nacieron en la UIP, encauzar una agenda de temas en común entre ambos Estados, entre los que se destacaron la educación, la cultura, ciencia, tecnolo-

gía, seguridad y lucha contra el terrorismo, OCDE y asuntos del Atlántico Sur, donde figuraba el tema Malvinas.

4. Conclusiones generales

En líneas generales, la diplomacia parlamentaria se mostró como una actividad novedosa, relativamente nueva (en cuanto a su nombre) y en expansión, que no se limita solamente a las tareas de control parlamentario o las competencias constitucionales otorgadas por la reforma constitucional de 1994.

A lo largo de la historia nos encontramos con modelos de inserción internacional, donde la conducción de la política exterior recayó en el Poder Ejecutivo, producto de la constitución de un sistema presidencial y de una cultura política, que en sus prácticas concentró fuertemente el poder en sus órganos, prestando poco espacio para la participación política del Poder Legislativo. El proceso de democratización de América Latina, el creciente rol de las nuevas tecnologías y la globalización e interdependencia, ampliaron la participación de otros actores al interior del Estado que reclamaban mayor gravitación política. A la vez que hay evidencia empírica que confirma que los parlamentarios son conscientes de sus nuevos roles en la política internacional (Malamud y Stavridis, 2011: 102).

La confluencia de estos factores a partir de la década de los ochenta comenzó a brindar un rol mayor al Parlamento y consecuentemente a la diplomacia parlamentaria. En el caso argentino, se manifestó mediante el surgimiento de la primera técnica o forma de diplomacia parlamentaria, que se creó en el marco del Reglamento de la Cámara de Senadores de la Nación en la Comisión de Relaciones Exteriores y Culto con el nombre de

relaciones con organismos parlamentarios internacionales y parlamentos de los demás países. Las transformaciones en el orden internacional a principios de la década del noventa no solo significaron cambios profundos en la inserción internacional, sino el paso de un dualismo a un monismo internacional moderado que se plasmó en una reforma constitucional. El Congreso adquiría nuevas potestades en materia de política exterior en el artículo 75 inciso 22 y 24. Complementariamente al control sobre los acuerdos internacionales, aparecía hacia 1995 la segunda técnica de diplomacia parlamentaria: los grupos parlamentarios de amistad (GPA). La nueva inserción internacional y apertura económica y política permitían una participación activa del país en el concierto del mundo que se manifestaba en una diplomacia parlamentaria más activa.

Durante los gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner en el Senado de la Nación, la diplomacia parlamentaria volvió a tener un protagonismo a través de la Comisión de Relaciones Exteriores y Culto y la participación en organismos internacionales. En la comisión se debatieron proyectos, se disertó sobre cuestiones de interés nacional, como el caso Malvinas, y se dispuso la conformación de varios GPA. El punto más alto de la diplomacia parlamentaria en este período lo constituyó la Declaración de Ushuaia y su presentación en diversos foros internacionales, lo que llevó la conducción de la agenda Malvinas desde la comisión y un trabajo cercano con el Poder Ejecutivo.

En los últimos años, la diplomacia parlamentaria apareció en el parlamento definida por su nombre, a través de la creación de direcciones generales y de un crecimiento de los formatos

de GPA. Entre ellos se destacó la creación del grupo bilateral argentino-británico, que abrió un canal de diálogo más entre ambos Gobiernos, de forma que amplió la agenda de temas bilaterales. Como puede observarse, la diplomacia parlamentaria fue de menor a mayor, logrando un crecimiento paulatino pero constante, que encontró su punto más destacado en la Declaración de Ushuaia. Lo visto hasta aquí nos deja ver el crecimiento de la diplomacia parlamentaria como fenómeno relativamente nuevo, desde su nombre, que ha venido para quedarse y seguir creciendo. Lo cierto es que, si bien su participación es cada vez más destacable en la inserción internacional, no es utilizada conscientemente como una herramienta potencialmente estratégica y se encuentra subordinada al Poder Ejecutivo. Ello no implica que la diplomacia parlamentaria no pueda ser una herramienta útil para lograr consensos que permitan mostrar verdaderas políticas de Estado, en la medida que pueda actuar como una instancia previa al Ejecutivo para poder abordar ciertas problemáticas de política exterior y clarificar el camino e ideas para su posterior resolución.

Pensar las relaciones internacionales desde la diplomacia parlamentaria en temas trascendentales para el interés nacional requiere de un pensamiento estratégico que se plasme en un plan de acción y consensos transversales concretos entre todas las fuerzas políticas, que definitivamente pueden ayudar a la construcción de una imagen más positiva del país en el exterior.

Bibliografía

Burgos Quezada, Mauricio y Riffo Muñoz, José (2014). *Diplomacia parlamentaria*. Senado de Chile, Valparaíso.

Calderón Patiño, Juan Pablo (2005). *Los retos de la diplomacia clásica y la función de la diplomacia parlamentaria*. Editorial Universidad Iberoamericana, México.

Castagno, Antonio en Linares Quintana, Segundo V. (2008). *Tratado de Interpretación Constitucional: Homenaje a Karl Loewestein*. Colaboración de Antonio Castagno. Editorial Abeledo Perrot, Buenos Aires, p 1633-1636.

Constitución Nacional Argentina (1994). Buenos Aires, Argentina.

García Escudero Márquez, Piedad (2008). "Diplomacia y cooperación parlamentarias: las cortes generales". *Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, Editorial Asamblea de Madrid, Madrid.

Giménez Martínez, Miguel Ángel (2014). "Los inicios de la diplomacia parlamentaria en España durante la Legislatura Constituyente (1977-1979)". *Revista de la Facultad de Geografía e Historia*, Serie V Historia Contemporánea.

Linares Quintana, Segundo V. (2008). *Tratado de Interpretación Constitucional.* Homenaje a Karl Loewestein. Colaboración de Antonio Castagno, Editorial Abeledo-Perrot, Buenos Aires.

Malamud, Andrés y Stavridis, Stelios (2011). "Parliaments and parlamentarians as international actors". En Bob Reinalda. *The Ashgate Research Companion to Non-State Actors*. Ashgate, Surrey, Reino Unido.

Marín, Guillermo (2002). "Diplomacia nueva, diplomacia vieja". *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, n.° 23.

Muñoz, María Paz Richard y González Chávez, Jorge (2011). "Diplomacia Parlamentaria: Abordajes conceptuales y expresiones en el Reglamento de la Cámara de Diputados". Dirección de Servicios de Investigación y Análisis, México.

Paradiso, José (1993). *Debates y trayectoria de la política exterior argentina*. Editorial Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires.

Pitt Villegas, Julio (2007). *Aportes para una mejora en la calidad institucional. Historia del reglamento del Honorable Senado de la Nación, Instituto Federal de Estudios Parlamentarios (IFEP).* Ciudad de Buenos Aires, Argentina.

Reglamento de la Cámara de Senadores de la Nación. Secretaría Parlamentaria, Dirección General de Publicaciones.

Saénz Quesada, María (2006). *La Argentina. Historia de su país y su gente*. Editorial Sudamericana, Buenos Aires.

Salimena, Gonzalo (2017). *La Diplomacia Parlamentaria de Malvinas en el Senado de la Nación, desde los Acuerdos de Madrid hasta el 2016. Una herramienta estratégica para el Poder Ejecutivo.* Tesis doctoral. Doctorado en Relaciones Internacionales. Universidad del Salvador (USAL).

Russell, Roberto y Tokatlian, Gabriel (2003). *El lugar de Brasil en la política exterior argentina*. Fondo de Cultura Económica, Argentina.

Trillo Figueroa, Federico (1999). "Parlamento y política exterior". Política Exterior, Vol. XIII, p. 18. En García Escudero Márquez, Piedad (2008). "Diplomacia y Cooperación

Parlamentarias: Las Cortes Generales". *Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, Editorial Asamblea de Madrid.

1. El presente capítulo de este libro constituye algunas ideas expuestas en mi tesis doctoral en Relaciones Internacionales titulada titulada "La diplomacia parlamentaria de Malvinas en el Senado de la Nación: de los Acuerdos de Madrid hasta el 2016", defendida en marzo de 2018, en mis publicaciones en el diario El Economista del día 18 de junio de 2019 y en el Boletín n.°30 del Departamento de Seguridad y Defensa del Instituto de Relaciones Internacionales (IRI) de la Universidad Nacional de La Plata en mayo/junio de 2019.
2. Doctor en Relaciones Internacionales (USAL). Estudios posdoctorales en Diplomacia Parlamentaria realizados en la Universidad Complutense de Madrid (UCM). Profesor visitante de la Universidad Complutense de Madrid (UCM) y de la Universidad de Camilo José Cela (UCJC). Profesor de grado y maestría de Relaciones Internacionales (USAL). Profesor invitado de la maestría en Estrategia y Geopolítica (ESG). Profesor invitado de la maestría en Políticas Públicas en la Universidad Austral (UA). Miembro del Instituto de Relaciones Internacionales (IRI) de la Universidad Nacional de La Plata (UNLP). Capacitador y asesor de la Dirección Técnico-Profesional del Honorable Senado de la Nación.

Conveniencias de Argentina en su pertenencia al sistema multilateral como miembro confiable

Agustín Colombo Sierra[1]

Palabras clave: paz, derecho internacional, política exterior argentina, integración regional, conveniencia argentina, derechos humanos.

1. Introducción

Un sistema internacional basado en reglas comunes para todas las naciones es esencial para el mantenimiento de la paz y para el progreso de la humanidad. La existencia de las reglas procura limitar las ambiciones agresivas de los Estados y la lucha desenfrenada por la conquista y defensa de territorio y recursos, que está en el origen de las guerras.

Precisamente el apego al derecho internacional, además de una convicción, es también el camino más conveniente a tomar para países de tamaño mediano como el nuestro, sin vocación expansionista ni desarrollo abusivo del elemento militar.

Además, la posición tomada en temas que exceden el respeto del derecho internacional, la democracia y la paz, la presencia en misiones de mantenimiento de la Paz de Naciones Unidas, así como la defensa de los derechos humanos, la valoración del medio ambiente y la firme posición en materia de no prolifera-

ción de armas nucleares generan una posición que prestigia al país en la "agenda positiva" que tiene hoy la comunidad internacional.

Aunque en algunos casos estos logros no son plenamente reconocidos en nuestro propio país, la verdad es que han generado, desde las últimas décadas del siglo pasado, una imagen particularmente positiva de Argentina como miembro confiable del sistema.

Recientemente se ha producido la designación del diplomático argentino Rafael Grossi al frente del Organismo Internacional de Energía Atómica. Esta posición, en un tema tan delicado de la agenda contemporánea como la no proliferación de armas nucleares, no solo reconoce a Grossi, sino al país del que él integra el Servicio Exterior.

Nuestro propósito en este trabajo es enfatizar las materias señaladas arriba, referir el rol que cumplió nuestro país como nación respetuosa de la paz en diferentes momentos del desarrollo de esas temáticas y ratificar como el camino más conveniente para nuestra política exterior la continuidad de acciones que, haciendo pie en el cumplimiento del derecho internacional y la defensa de la paz, han generado reconocimientos en la comunidad internacional.

El período examinado recorre un siglo desde la posición argentina en la posguerra de la Primera Guerra Mundial, el rol mediador de nuestro país en la guerra del Chaco entre Paraguay y Bolivia (1932-1935) con la posterior adjudicación del Premio Nobel de la Paz al canciller Saavedra Lamas y un nuevo lanzamiento con el inicio del actual sistema multilateral desde mediados del siglo pasado.

No se puede ignorar que, dentro del siglo revisado, tuvo lugar la guerra de las Malvinas, iniciada por el Gobierno militar de 1982. Sobre un justo reclamo contra el Reino Unido, que usurpa territorio nacional desde 1833, se montó la pésima iniciativa de enfrentar militarmente al ocupante, un enemigo muy superior. La derrota subsiguiente, con tantas víctimas argentinas que lamentar a pesar de sus acciones heroicas, así como un gravísimo retroceso para el reclamo argentino, ratificó que el cumplimiento del derecho internacional por nuestra parte y el trabajo y negociación para lograr que lo cumplan quienes lo violan es el único camino razonable para nuestro país.

2. ¿Qué espacio queda en los repartos de poder de las potencias?

Con todas las modificaciones que ha habido, el marco internacional a nivel multilateral sigue siendo *grosso modo* el que se estableció en la posguerra de la Segunda Guerra Mundial. Las potencias vencedoras se aseguraron de que la creación y el funcionamiento de la Organización de las Naciones Unidas no pudieran jugarles en contra y plantearon el sistema de una manera oligárquica, estableciendo para ellas una membresía permanente en el órgano principal, el Consejo de Seguridad, y reservándose el derecho de vetar aquellas decisiones que pudieran afectar sus intereses.

El sociólogo y politólogo francés Bertrand Badie, profesor emérito en Sciences-Po, define esta época de posguerra e instrumentación de un nuevo sistema multilateral en su libro *Diplomatie de la Connivence* (Editions de la Découverte, 2011).

> La polarización aparece en realidad a partir de 1947, a veces como un interrogante más que como un hecho: ¿cuál es el alcance de su realización? En primer lugar, el de la inclusión, porque ¿en cuántos países va a llevarse a cabo en realidad? Nunca en todos, ni los neutrales ni en los no alineados que surgirían de Bandung.

Vemos que los vencedores se privilegiaban entre sí, y el estatus intacto del Consejo de Seguridad por más de 70 años lo prueba.

Fuera de ello, dejaron un espacio considerable para la participación de todos, aun cuando se cuidaron de que las resoluciones mayoritarias solo tuvieran valor de recomendación, sin carácter obligatorio.

¿Por qué debería interesarse un país en desarrollo en un sistema en el que la igualdad de las naciones es mayormente formal, ya que los poderosos se han reservado facultades extraordinarias que limitan la actuación de los otros? Veamos:

- La realidad del poder mundial es así. La alternativa lleva al aislamiento y la marginalidad.
- Con las limitaciones señaladas, el sistema otorga una voz a todas las naciones para expresarse sobre los asuntos mundiales.
- La Carta de la ONU contiene principios en materia de paz y seguridad, derechos humanos y desarrollo económico-social compatibles con los derechos de todos. Se crea así un marco amplio para lograr mayor cooperación entre las naciones.
- A través de una diplomacia activa, se pueden lograr las alianzas necesarias para instalar cuestiones que interesan

al mundo en desarrollo en un escenario en el que tienen repercusión, y en ocasiones pueden obligar a los poderosos a aceptarlas y cooperar en su solución.

- Convertir en multilaterales determinadas problemáticas (en particular para Argentina la cuestión de soberanía en Malvinas) ha creado, en ocasiones, mejores condiciones para resolverlas que las que se venían derivando de los intentos bilaterales.

3. Posición argentina durante y después de las guerras mundiales del siglo XX

El final de la Segunda Guerra Mundial llevó a las naciones vencedoras a concebir un sistema multilateral que, a través de la cooperación, garantizara que no pudiera retornarse a un conflicto global como el que se había padecido en los años anteriores. Es básicamente lo que se conoce hoy como el Sistema de Naciones Unidas.

Una situación diferente se había planteado al fin de la Primera Guerra Mundial. En efecto, las potencias vencedoras en ese conflicto, particularmente Francia, Inglaterra e Italia, no solo recuperaron o se repartieron territorio y recursos de los derrotados, sino que impusieron condiciones desmedidas a las potencias derrotadas con respecto al pago de indemnizaciones: el Imperio austrohúngaro, el Imperio otomano y Alemania, que fue el país más castigado en este esquema.

Impulsada por el presidente Woodrow Wilson, se formó la Sociedad de las Naciones (SN), constituida en principio para garantizar la integridad territorial y la autonomía política de los Estados. Por medio de la SN se pretendió un mecanismo

colectivo de paz y seguridad. Por su intermedio los futuros conflictos bélicos se considerarían violatorios de la antigua normativa "del derecho de gentes". La Sociedad de las Naciones firmó su estatuto en junio de 1919 y comenzó sus tareas en Ginebra en enero de 1920. La primera asamblea tuvo lugar en noviembre de dicho año.

Aunque varios países latinoamericanos adhirieron a este esquema incondicionalmente, nuestro país hizo sus observaciones. El canciller Pueyrredón estableció la postura oficial del Gobierno de Yrigoyen en una nota del 18 de julio de 1919. En el documento se establecía:

- acuerdo con la creación y acción de la Sociedad de las Naciones,
- desacuerdo con postergar los países neutrales en las asambleas, y
- desacuerdo con la diferencia que los vencedores marcaban entre beligerantes y neutrales.

Argentina entendía que esta diferencia atentaba contra las bases de una sociedad que pretendía asegurar la paz entre los Estados. Ser *consecuentes en posiciones pacifistas y neutrales en los conflictos y respetar e impulsar los principios de no intervención y de igualdad jurídica de los Estados* marcó tradicionalmente la política exterior de nuestro país. Cabe señalar la única excepción del fracasado intento de recuperar las Malvinas por la fuerza (referido en la introducción de este capítulo) impulsado por la dictadura en 1982, con terribles consecuencias para las víctimas y sus familias, así como para los intereses del país, que avanzaba hasta entonces por el camino diplomático y pacífico.

Retomando la posguerra de la Primera Guerra Mundial, el 20 de enero de 1920, el presidente de la Sociedad de las Naciones, George Clemenceau, telegrafió al presidente Yrigoyen invitando a la Argentina a adherirse al Pacto de la Sociedad de las Naciones. Yrigoyen aceptó la invitación, ratificando los términos de adhesión de julio de 1919. El Poder Ejecutivo nombró, en octubre de 1920, a la delegación que representaría a nuestro país. Esta estaba encabezada por el canciller Pueyrredón, e integrada por el embajador en Francia, Marcelo T. de Alvear, entre otros. Las instrucciones más importantes del Gobierno argentino a su delegación, en línea con la nota de julio de 1919, fueron las siguientes: supresión de la distinción entre "beligerantes" y "neutrales" para los Estados que formarían parte de la SN; todos los Estados reconocidos como tales por la comunidad internacional tenían derecho a integrar la SN; supresión de la denominación de naciones "aliadas y asociadas" y toda otra denominación que vinculara la pasada guerra con la nueva institución que se creaba para la paz. Por último, y conforme el principio de igualdad de los Estados defendido por nuestro país, todos los integrantes de la SN debían tener, en un período de tiempo, derecho a integrar el Consejo, mayor autoridad de la nueva sociedad.

Al no respetarse el principio de universalidad e igualdad de todos los Estados sin discriminación, Argentina se retiró de la Sociedad de las Naciones en diciembre de 1920. Se reincorporó en 1932, cuando era canciller Carlos Saavedra Lamas. Fue una época de baja incidencia del organismo. La guerra civil española, con notoria participación de otras naciones, y enseguida la

Segunda Guerra Mundial evidenciaron la ineficacia del organismo en lo central, fuera de algunos logros menores.

La historia nos muestra que el período de "entreguerras" no fue mucho más que la preparación y espera de la siguiente (1939-1945). Los contratos de adhesión, completamente acordados entre los vencedores, les dejaban escaso margen a los derrotados, no más que aceptar, pagar y perder territorio. Fue el castigo por su expansionismo, pero asimismo el camino al siguiente conflicto. En efecto, en los años 20 y 30, Europa vio crecer nuevos pensamientos autoritarios, que llevaron a la nueva guerra comenzada en 1939.

Por el contrario, la Organización de las Naciones Unidas, nacida en la posguerra de la Segunda Guerra Mundial (1945, San Francisco), más allá de notorias deficiencias, ha obtenido logros importantes, desde mediados del siglo XX hasta la fecha. Estos se reflejan en las agendas internacionales de todos los países, en las que se instalaron temáticas que antes tenían un valor mayormente declarativo. El 30 de abril de 1945, la Argentina fue admitida como miembro de la nueva organización, a pesar de la hostilidad de la Unión Soviética debido a la larga neutralidad de nuestro país.

El punto merece una precisión. Argentina no hacía más que reiterar su posición neutral de la Primera Guerra Mundial. En parte como consecuencia del no intervencionismo, no siendo un país vinculado ni geográfica ni temáticamente a los conflictos. También, entre las interpretaciones de las Doctrinas Calvo y Drago, se prioriza la búsqueda de solución política a los conflictos internacionales antes que las presiones diplomáticas y militares. Por otra parte, era conveniente para lo que resultó el

bando ganador en la contienda (particularmente el Reino Unido) recibir el abundante y regular comercio argentino de alimentos, vía navíos neutrales y no de una nación "beligerante", atacable por el bando enemigo. Esta situación dio lugar a un acuerdo a pedido de Roosevelt para que Churchill hiciera expresa mención de que Argentina debía demostrar buena voluntad e integrar el bando aliado. Esto último lo solucionó Churchill con un discurso en septiembre de 1944 en la Cámara de los Comunes, donde refería que había invitado a nuestro país a integrar el bando aliado, ya que Argentina ya había roto relaciones diplomáticas con Alemania. Lo hizo sin intimaciones ni fechas, por lo que el comercio seguro continuó hasta marzo de 1945, cuando se produjo la declaración de guerra de nuestro país a las potencias del Eje (Lanús, 1984).

La cuestión fue fogoneada por una malintencionada campaña de prensa, que nuestra delegación, presidida por Miguel Ángel Cárcano, enfrentó con éxito y con instrucciones de "expectativa prudente" y "gran tolerancia hacia los defectos que pudiera tener el proyecto de organización mundial", ya que Argentina no había participado en la discusión de los temas de la Carta.

"Cierto es destacar que desde 1945 en adelante se ha conseguido un breve periodo de paz mundial superior al posterior a 1918, pero esta paz actual merece un análisis particular: existen nuevas formas mundiales de conflicto" (Lascano y Vedia, 2007).

4. Derechos humanos

La Declaración Universal de Derechos Humanos (DUDH) fue adoptada por la Asamblea General de la ONU el 10 de di-

ciembre de 1948. En nuestro país se considera el 10 de diciembre como "el día de los DD. HH.", y el cambio de mando presidencial pasó desde 1983 del 12 de octubre al 10 de diciembre.

En el ámbito legal de 1948, la DUDH no tuvo carácter vinculante, es decir que no obligó a los Estados que la firmaron a cumplir obligatoriamente con ella. Fue una expresión de voluntad colectiva, un documento político y ético, un objetivo común por parte de los Estados para reconocer, velar y garantizar los derechos enumerados en el texto. Aun así, funcionó como un importante avance en la declinación de la soberanía absoluta e irrestricta del Estado. En efecto, considerando los derechos humanos como conjunto de derechos y garantías vinculados a las libertades elementales que posee cualquier persona en cuanto ser humano, no pueden estar al arbitrio exclusivo del Estado. Los países que suscribieron a la DUDH consideraron que el mundo paulatinamente se iba a encaminar hacia ciertos derechos mínimos comunes a todos los países y que los Estados tendrían que comprometerse a respetar los derechos de la persona humana en cualquier circunstancia.

A pesar de las resistencias suscitadas, ninguna nación puede apartarse siquiera parcialmente de los principios consagrados y debe aceptar su validez, lo que, si bien no impide las violaciones a los derechos humanos, tiende a ponerles límites crecientes.

El espacio americano mostró en tiempos previos logros anteriores a la Declaración Universal de diciembre de 1948. En efecto, en la IX Conferencia Interamericana (Bogotá, abril de 1948), se aprobó la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre y la Carta de la OEA, organización que fijó

sede en Washington, capital del gran triunfador del Segunda Guerra Mundial, Estados Unidos.

Al igual que en 1947 (Río de Janeiro, Conferencia para el Mantenimiento de la Paz y la Seguridad, aprobación del TIAR), las delegaciones de los Estados Unidos y Argentina, representada por el canciller Bramuglia –que aprovechó el cónclave para presentar la "tercera posición" de Perón–, se enfrentaron sobre el alcance y carácter que debía tener dicho tratado. El año siguiente, en Bogotá, la delegación argentina (junto con las de otros países vecinos) volvió a enfrentar a la representación estadounidense para evitar, entre otras cosas, que OEA, la nueva organización interamericana, tuviera injerencia en las actividades militares de cada país. Con ese espíritu es que se impidió la instalación de bases norteamericanas "de cooperación" en Uruguay en los 50.

Entre 1948 y 1951 se aprobaron en ONU la Convención contra el Genocidio y la Convención de Refugiados, con la creación del ACNUR. En ambos casos, las delegaciones argentinas participaron activamente en tareas organizativas y los trabajos que llevaron a sus adopciones. Volviendo al plano regional, en 1959 se creó la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), que fue impuesta de varias atribuciones y tuvo mucha iniciativa. En 1967, en la reunión de la OEA en Buenos Aires, la CIDH se convirtió en órgano principal. Dos años después, se aprobó en Costa Rica la Convención Interamericana de DD. HH., que creó un dispositivo muy importante para la promoción y garantía de los derechos, como es la propia Corte Interamericana de DD. HH.

Con este plexo normativo vigente, empezaron a producirse los golpes militares en la región. En Argentina, durante la última dictadura, se puso la violación de estos derechos en el centro del reclamo que hacían los países críticos del Gobierno militar. Con los años, Gobiernos democráticos posteriores (Alfonsín, Kirchner) llevaron adelante políticas de memoria, verdad y justicia. En medio de fuertes presiones, los dictadores fueron juzgados y condenados, luego indultados y finalmente vueltos a condenar como cientos de colaboradores. Jorge Videla, el primer presidente del proceso militar iniciado en 1976, murió preso en una cárcel común en 2013. Argentina es reconocida en todo el mundo por haber juzgado y condenado a tantos responsables de la violación de los DD. HH. y haber defendido en los foros internacionales la vigencia de estos derechos.

Ante el poder total de Estados represivos y violadores de DD. HH., empezaron a desarrollarse en algunos países las actividades, tan riesgosas, de los organismos de DD. HH., del que Madres y Abuelas de Plaza de Mayo en nuestro país son prestigioso ejemplo. La visita de la CIDH a Argentina en 1979, plena dictadura, fue un momento alentador para los familiares de los reprimidos. La CIDH hizo esa visita en ejercicio de sus atribuciones adjudicadas en la reunión de la OEA de 1967, de "visitas *in loco*" e informes sobre países. El informe sobre nuestro país produjo mucho impacto al año siguiente.

En Naciones Unidas de Ginebra funcionaba entonces la Comisión de DD. HH., dependiente del Consejo Económico y Social, y asistía en funciones a la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Tenía reu-

niones anuales y en esos años produjo fuertes condenas a los regímenes vigentes en Chile y Uruguay.

Es curioso destacar que, en las reuniones de la Comisión de DD. HH. de la ONU en Ginebra, en aquella época, el Gobierno militar argentino lograba que su política de violaciones masivas y sistemáticas nunca fuera expresamente condenada. La razón –no la única, pero sí muy importante de este sinsentido– fue un acuerdo entre Argentina y la URSS por el que nuestro país no adhería al embargo a la venta de cereales con que los EE. UU. pretendieron castigar a la URSS luego de su invasión a Afganistán en 1979, convocando a los mayores productores del mundo. Argentina siguió vendiendo. En pago, la URSS, abanderada del "socialismo real", le dio constante apoyo en los foros de DD. HH. al Gobierno militar derechista de nuestro país.

> Desde 1977 el gobierno de Carter desplegó la política de promoción de los DD. HH. en el marco de una estrategia global para recomponer la hegemonía estadounidense en el mundo. Ante las condenas, la dictadura argentina respondía a EE. UU. con acusaciones de "intervención en los asuntos internos" y reproches sobre la incomprensión de Occidente respecto de su cruzada antisubversiva (Rapoport, 2017).

A nivel internacional, y también en el período central de la dictadura, Adolfo Pérez Esquivel, un militante pacifista y religioso, preso político hasta 1978, recibió el Premio Nobel de la Paz en 1980. Esto puso en primer nivel internacional la situación de las violaciones sistemáticas que el terrorismo de Estado implementaba en Argentina.

Más allá de los juicios, impulsados por los Gobiernos de Alfonsín y Kirchner, como ya se señaló, a nivel oficial, Argentina participó activamente en la creación del Consejo de DD. HH.

de la ONU (2006) en reemplazo de la Comisión. Si bien el número de integrantes hace que algunos países violadores de derechos la integren, los especialistas entienden que sus resultados son superiores a los de la Comisión, el ámbito previo.

Francia y Argentina copresentaron la Declaración Internacional para Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas, aprobada en 2006 y en vigor desde 2010. Con base en el prestigio de sus logros, el trabajo del Equipo Argentino de Antropología Forense fue requerido a nuestro país innumerables veces y realizó trabajos en 40 países.

Los derechos humanos es indudablemente un espacio de fuerte y reconocida acción de Argentina a nivel mundial.

5. Medio ambiente

En materia de medio ambiente, ocurre un fenómeno particular: pese a que parte de los países importantes desconocen los compromisos adoptados, como podemos observar, la presión de la Sociedad Civil a nivel mundial para combatir los efectos del cambio climático continúa, y las instituciones creadas en el marco de la ONU siguen funcionando y reclamando, más allá de retrasos en cumplimientos, en el respeto de las normas y de los acuerdos alcanzados.

A continuación se detallan los hitos más relevantes.

El *Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA)* (en inglés, United Nations Environment Programme [UNEP]) es un organismo de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) que coordina sus actividades ambientales, ayudando a los países en desarrollo a aplicar políticas y prácticas

ecológicamente racionales. Con sede en Nairobi, Kenia, fue fundada por Maurice Strong, su primer director, como resultado de la primera Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente.

Esa Conferencia (también conocida como Conferencia de Estocolmo) fue un encuentro internacional convocado por la Organización de Naciones Unidas celebrada en la capital de Suecia entre el 5 y el 16 de junio de 1972. Fue la primera gran conferencia de la ONU sobre cuestiones ambientales internacionales, y marcó un punto de inflexión en el desarrollo de la política mundial del medio ambiente. Argentina estuvo entre los países invitados, y envió su delegación a este evento, el primero de tan alto nivel como lanzamiento internacional del tema. La conferencia fue presidida por el secretario general de la ONU, el austríaco Kurt Waldheim. Más allá del trabajo y participación de la delegación argentina, es importante resaltar dos hechos muy importantes vinculados a nuestro país y su temprano interés por la temática:

- En marzo de ese mismo año 1972, desde su exilio en Puerta de Hierro, Madrid, Juan Domingo Perón había escrito el "Mensaje a los Pueblos y Gobiernos del Mundo", convirtiéndose en uno de los primeros líderes políticos en expresar su preocupación por el medioambiente. En su mensaje, hecho llegar también a la conferencia, el general hacía alusión a temas que no estaban instalados hace medio siglo en la agenda internacional, con referencias al desarrollo humano, recursos renovables, responsabilidad en la actividad minera y recursos hídricos.

- Al año siguiente, 1973, y con Perón presidente por tercera vez, se creó la *Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente Humano,* cuyo puesto titular fue designado a una mujer, Yolanda Ortiz. Argentina fue el primer país de América Latina en crear una secretaría de Estado para lo ambiental, y marcó un rumbo en la conciencia internacional del tema en la época.

En 1992 tuvo lugar la Cumbre de la Tierra en Río de Janeiro, la cual produjo como resultado la Declaración de la Tierra, que incluye diferentes convenciones (Cambio Climático, Diversidad Biológica y Desarrollo Sustentable). La Convención sobre Cambio Climático fue firmada durante la Conferencia y entró en vigor en 1994. Su objeto es estabilizar la concentración de gases de efecto invernadero en la atmósfera a un nivel que no resulte perjudicial para el sistema climático. Los países industrializados asumieron expresamente el compromiso de tomar la iniciativa de disminuir las emisiones de carbono para mitigar el cambio climático, lo que lamentablemente no ha sucedido.

También en materia de cambio climático se adoptó el Protocolo de Kyoto en 1997. El embajador Estrada Oyuela, *diplomático argentino, fue presidente de la asamblea*. La delegación de nuestro país fue una fuerte impulsora de la negociación que llevó a la adopción del Protocolo.

Otro hito importante fue la COP 10 (Conferencia de las Partes), acontecida en Buenos Aires el diciembre de 2004. Argentina tomó la responsabilidad de organizar este encuentro, así como los seminarios y reuniones de expertos previos. La nutrida concurrencia y los trabajos desarrollados fueron demostración

del reconocimiento a nuestro país por el responsable trabajo demostrado en años previos. Se aprobó un plan de acción (Programa de Trabajo de Buenos Aires) para la adaptación de países en desarrollo al cambio climático y abrir una vía de diálogo en 2005 para estudiar qué hacer para combatir el calentamiento global más allá del Protocolo de Kyoto de 1997.

En diciembre de 2015, se adoptó el Acuerdo de París, compromiso asumido en el marco de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático que establece medidas para la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) a través de la mitigación, adaptación y resiliencia de los ecosistemas a efectos del calentamiento global. Su aplicabilidad sería para el año 2020, cuando finaliza la vigencia del Protocolo de Kyoto. Argentina firmó y adhiere al Acuerdo. El jefe de la Conferencia de París, el ministro de Asuntos Exteriores de Francia, Laurent Fabius, dijo que este "ambicioso y balanceado" plan es un "punto decisivo histórico" en el objetivo de reducir el calentamiento global.

Sorpresiva e irresponsablemente, en junio de 2017 Donald Trump anunció la retirada de Estados Unidos (el mayor emisor de gases del planeta) de este acuerdo. El resto de los países reiteró su compromiso, comunicando que mantenían los objetivos propuestos y adoptados aunque Estados Unidos no lo hiciese. La última conferencia de las Partes (COP 25, dic. de 2019) debió cambiar de sede de Santiago de Chile a Madrid por las multitudinarias marchas de protesta en Santiago y la represión del Gobierno. En Madrid, la delegación argentina anunció que luego de 2040 la generación eléctrica será libre de emisión de gases.

También calculando el mediano y largo plazo, en el 2000 se lanzaron los Objetivos de Desarrollo Sustentable del Milenio (ODS 2030). El Estado argentino ha mostrado claras manifestaciones de compromiso. Los ODS plantean objetivos más ambiciosos que obtener logros en lo meramente climático, proponiendo metas de desarrollo sostenible en materia socioambiental, como pobreza, salud, igualdad de género y trabajo decente. Al ampliar la expectativa, temo que los países en desarrollo hemos quedado entrampados en el enfrentamiento entre los países centrales que empezaron su fuerte desarrollo con la Revolución Industrial del siglo XIX y los actualmente en desarrollo, que, sufriendo el deterioro del planeta causado por aquellos, aunque quisieran cumplir los requisitos que los grandes demoran, tienen una prioridad mayor en su propio desarrollo. Tema complejo y para muchos años de negociación, donde Argentina deberá demostrar firmeza en defensa de sus intereses.

6. Paz y democracia. Participación argentina en iniciativas internacionales y regionales

Los últimos 15 años del siglo XX vieron en Argentina y la región el proceso final de las dictaduras y el dificultoso inicio de las democracias. Tempranamente nuestro país se orientó a una fuerte y representativa iniciativa en materia de paz y desarme. A tal fin, integró junto con México, Suecia, Tanzania, Grecia e India el llamado Grupo de los Seis. Efectivamente, en línea con la idea del nuevo Gobierno argentino de impulsar una iniciativa común con otros países en materia de desarme, anunciada por el canciller Dante Caputo ante la Comisión de Desarme de Naciones Unidas en febrero de 1984, el presidente Al-

fonsín y los otros mandatarios del Grupo suscribieron una Declaración advirtiendo sobre la gravedad de la carrera armamentista. El Grupo de los Seis solicitó a las cinco potencias nucleares ganadoras de la Segunda Guerra Mundial e integrantes del Consejo de Seguridad desde San Francisco 1945 que no avanzaran en la producción y emplazamiento de armas nucleares, reduciendo sus arsenales. Se pedía también (con cierta inocencia, pero marcando posición) que la reducción de estos procesos se orientara a un desarme efectivo que redireccionaría los recursos del armamentismo al desarrollo socioeconómico.

El presidente Alfonsín explicitó en la Cumbre del Grupo en Nueva Delhi, en 1985, la posición argentina en materia de desarme:

- que las superpotencias volvieran a la distensión, lo que el presidente entendía como condición indispensable para la autonomía regional;
- que América Latina quedara fuera del conflicto por el predominio entre las dos superpotencias;
- impedir la presencia de armas nucleares en nuestra región;
- con referencia a Malvinas, obstaculizar posibilidad de la OTAN de participar en países fuera del área atlántico-europea; y
- concertar posiciones con otros Gobiernos, con el objetivo de democratizar el sistema internacional.

A nivel regional, Argentina integró desde 1985 el *Grupo de Apoyo a Contadora* junto con otros siete países de la región (Colombia, México, Venezuela, Panamá, Brasil, Perú y Uruguay).

Orientado principalmente a colaborar en el proceso de paz por los enfrentamientos en Centroamérica, pasó a llamarse Grupo Río en 1990, y se convirtió en el organismo de mediación de conflictos regionales en una nueva época, alejada del aislacionismo y las problemáticas propias de los regímenes militares. Firme en este espíritu mediador, el Grupo Río y otros organismos creados posteriormente pudieron obtener éxitos entre fines del siglo XX y principios del XXI.

El espacio de integración con mayor identidad del que forma parte nuestro país es el *Mercosur*. En efecto, luego de las mutuas visitas y actividades de los presidentes Alfonsín y Sarney entre 1985 y 1987, *cualquier hipótesis de conflicto del pasado entre Brasil y Argentina quedó desactivada.* Superados los pasos previos y fortalecidos ambos países en un proceso político de integración económica hacia un mercado común, el Mercosur se constituyó en Asunción e incluyó a Paraguay y Uruguay en marzo de 1991. El Protocolo de Ushuaia de 1998 establece que no podrán formar parte del Mercosur los países que no respeten la institucionalidad democrática.

A mediados de la primera década del siglo actual, se inició un proyecto inclusivo de América del Sur toda, como fue la Comunidad Suramericana de Naciones y, poco tiempo después (Brasilia, 2008), su continuación, la *Unasur*, que integraba a los doce países de América del Sur. Con una relación personal fluida de los presidentes, que facilitó las decisiones, no tuvo una gran estructura burocrática y sí grupos de trabajo, particularmente en infraestructura y defensa. El Consejo Sudamericano de Defensa, con sede en Buenos Aires, fue el foro donde se debatió el rol de la región ante el despliegue de la IV Flota de EE.

UU., y en el mismo año 2008 los debates provocados por la instalación de bases militares colombo-estadounidenses en la frontera de Colombia con Brasil y Venezuela. Ambos temas contrarios al concepto de "América del Sur Zona de Paz". Sin entrar en el detalle del desarrollo y funcionamiento del organismo, señalemos que entre 2018 y 2019 importantes países con gobiernos conservadores suspendieron su membresía, por lo cual quedó inactivo de hecho.

En 2011 se creó CELAC, Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños, con 33 miembros, que constituye hoy el único espacio regional de concertación política y mediación de conflictos. Incluye todos los países del continente, menos el más poderoso (EE. UU.) y Canadá. Estos procesos amplios de asociación entre vecinos con fines político-económicos parten de un supuesto de paz y colaboración entre sus miembros. En medio de una época negativa para las vinculaciones regionales, CELAC tuvo su reunión en la Ciudad de México en enero de 2020. Desde entonces, México ejerce la presidencia *pro tempore* de CELAC. Activa presencia argentina, conducida por el canciller. Además de la participación en el foro, la delegación mantuvo varios encuentros bilaterales.

El canciller Marcelo Ebrard, del Gobierno mexicano, destacó: "El hecho de reunirse fue un gran avance. Nuestra propuesta se basa en que la CELAC se fortalezca, hace tiempo que no nos reuníamos por la polarización política". El comunicado final no se expidió sobre acciones del Gobierno venezolano y evitó el caso boliviano, luego del golpe de Estado en noviembre de 2019 y convocatoria a elecciones para mayo de 2020. La presidencia *pro tempore* mexicana sí presentó un Plan de Traba-

jo de 14 puntos, que convoca a los integrantes. CELAC intenta no correr la suerte de otros mecanismos de asociación entre vecinos, que sufren el desinterés de países importantes de la región hostiles a los procesos de integración regional, lineamiento que ha sido para Argentina (salvo contadas excepciones) una política tradicional con mucha iniciativa y participación.

7. Argentina en misiones de paz

Nuestro país adhiere a los objetivos de la Carta de las Naciones Unidas y se compromete a practicar la tolerancia y a unir fuerzas para el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales. Más de 40 000 hombres y mujeres de las Fuerzas Armadas de Argentina han participado en más de 35 misiones de la ONU desde 1958. Argentina aporta actualmente 298 efectivos, hombres y mujeres. El personal de paz se desempeña en ambientes hostiles y peligrosos para brindar protección a las comunidades vulnerables y prestar asistencia a los países en su lucha por una transición del conflicto a la paz. Desde 1948, más de un millón de personas han participado en todo el mundo en las operaciones de mantenimiento de la paz.

Los batallones integrados por militares argentinos participan en misiones de paz actuando con absoluta neutralidad hacia las partes en conflicto. Aunque las restricciones presupuestarias han sido severas en los últimos años, también es objetivo de la participación en Misiones de Paz mantener el instrumento militar en un estado de alistamiento que facilita y actualiza su doctrina de uso.

Aliviar el sufrimiento humano y establecer las condiciones e instituciones necesarias para una paz autosostenible son objeti-

vos prioritarios de todas las misiones. Dentro de todas las meritorias misiones emprendidas, "aliviar el sufrimiento humano" aplica particularmente al contingente que fue a Haití en 2004 en el marco de la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití (MINUSTAH), donde se encargó de la instalación y atención de un hospital de alto nivel para un país tan pobre y necesitado. Los efectivos argentinos contaron con el respeto y el afecto civil luego de la asistencia, tanto en el hospital como fuera de él, a la población golpeada por el terremoto de 2010.

En el caso de Haití, hay que agregar además la cooperación de funcionarios del Ministerio de Economía, que durante años aportaron a la elaboración del presupuesto del país. También cabe mencionar la gran ayuda del Programa Prohuerta Haití, amplio proyecto de cooperación en seguridad alimentaria, que vio sus inicios en el año 2005 y que años después sumó a la tecnología INTA aportes económicos de Canadá en un marco de cooperación triangular.

El accionar de los soldados argentinos en misiones de paz auspiciadas por Naciones Unidas en países de África, Europa, Oriente Medio, Sudeste Asiático y América Latina refleja el sostenido compromiso de nuestro país con la paz y la cooperación multilateral.

Existe incluso una fuerza de paz binacional, argentino-chilena, llamada Cruz del Sur, constituida como una fuerza conjunta y combinada, conformada por militares de ambos países y diseñada para ser puesta a disposición de la ONU con el propósito de ser empleada en operaciones de mantenimiento de la paz. A principios de octubre de 2019, tuvo sus últimos ejerci-

cios. El personal participante de esta fuerza y de otros países se capacita en el Centro Argentino de Entrenamiento Conjunto para Operaciones de Paz (CAECOPAZ).

8. Era atómica y desarme. Argentina y su postura de "no proliferación"

La Conferencia de Desarme es un foro de negociación sobre desarme de carácter multilateral. Se fundó en 1979 como resultado de la primera Sesión Especial de Desarme de la Asamblea General de las Naciones Unidas que tuvo lugar en 1978.

El fin de la Segunda Guerra Mundial coincidió con el inicio de la era atómica. En efecto, al ensayo nuclear exitoso de Estados Unidos en Nuevo México (julio de 1945) le siguieron las bombas sobre Hiroshima y Nagasaki el mes siguiente, tras lo cual Japón firmó su rendición. Último país del Eje rendido en el frente asiático, ya que en Europa la guerra había ya terminado.

El propio Stalin anunció 4 años después que la URSS estaba en condiciones de producir sus propias bombas. Rápidamente se terminó el monopolio atómico de EE. UU. Entre los años 50 y mediados de los 60, el Reino Unido, Francia y China se incorporaron al "club". Los cinco miembros del Consejo de Seguridad de la ONU manejaban el arma nuclear.

La Asamblea General pidió en 1965 a la Comisión de Desarme la elaboración de un tratado internacional para evitar la proliferación nuclear. En mayo de 1968, en reuniones de estudio del instrumento, el entonces representante permanente ante la ONU y luego juez de la Corte Internacional de Justicia, el

embajador argentino José María Ruda, hizo una mordaz alusión a los no atómicos acuñando la expresión "El desarme de los desarmados". De hecho, el Tratado de No Proliferación (TNP), entrado en vigencia en 1970, integró a las potencias que habían formalizado su posesión de tecnología nuclear antes del 1.º de Enero de 1967, precisamente los cinco integrantes del Consejo de Seguridad de la ONU.

Hay otros poseedores de la bomba (India, Pakistán, Israel, Corea) no reconocidos por el TNP y con desarrollos y detonaciones posteriores a la entrada en vigencia del Tratado.

En materia nuclear, la Argentina tiene un desarrollo científico y tecnológico que lo convierte en uno de los principales productores de conocimiento para el desarrollo de la energía nuclear. Lamentablemente, en cuanto a infraestructura, tenemos solo tres reactores de potencia para la generación nucleoeléctrica: Atucha I, Atucha II y Embalse. No por atraso en la materia; ya en 1950 se creó la *Comisión Nacional de Energía Atómica (CNEA),* organismo del Estado a cargo de la investigación y el desarrollo de la energía nuclear. Su misión fue y es desarrollar y controlar el uso de la energía nuclear con fines pacíficos en el país. El Instituto Balseiro inició actividades en 1955. Las estructuras, estudios y la persistencia de varias generaciones de tecnólogos y profesionales generaron desarrollos para su uso en medicina, industria, agro y generación eléctrica.

Es importante destacar el rol de funcionarios argentinos en los organismos de control. A nivel regional tenemos que destacar la *Agencia Brasileño-Argentina para la Contabilidad y Control de Materiales Nucleares (ABACC),* organización binacional de control de materias nucleares, que desempeña un papel activo

en la verificación de actividades que deben tender a objetivos pacíficos. ABACC fue fundada en julio de 1991, pero desde las primeras aproximaciones de Alfonsín-Sarney desde 1985, el tema nuclear fue central, siendo esa confianza mutua la que impidió una carrera de armamentismo nuclear y simultáneamente facilitó otros avances en la integración bilateral.

El mismo embajador que dirigió la ABACC en 1992 (Rogelio Pfirter) ocupó entre 2002 y 2010 la Dirección General de la OPAQ, Organización para la Prohibición de Armas Químicas, con sede en La Haya, con mucho reconocimiento.

9. EL OIEA y su nuevo director general argentino

El Organismo Internacional de Energía Atómica es uno de los espacios multilaterales más importantes que existen por su influencia en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales. "El OIEA es un cuerpo cuya actuación y pronunciamientos es decisiva en materia de guerra y paz y su relevancia lo pone por encima de cualquier otro organismo internacional", declaró en un reciente reportaje periodístico su nuevo director general. Directamente vinculado con el Consejo de Seguridad, su objetivo central es evitar la proliferación nuclear a través de la implementación del sistema de salvaguardias. Hoy cuenta con 171 Estados miembros.

En octubre de 2019, el diplomático argentino Rafael Grossi fue electo director general y se convirtió en el argentino que ha llegado a la posición más alta en el Sistema de Naciones Unidas. Grossi es diplomático de carrera, egresado del ISEN, con mucha trayectoria en temas de la especialidad. Jefe de gabinete

de la OPAQ (Organización para la Prohibición de Armas Químicas), director general adjunto del OIEA y presidente del Grupo de Proveedores Nucleares (NSG). Desde 2013 se desempeñaba como embajador argentino en Austria y ante los organismos internacionales con sede en ese país, entre ellos el OIEA.

Tanto los abundantes conocimientos y experiencia del nuevo director general, como el tradicional apego de Argentina (país cuyo Servicio Exterior él integra) a los valores de paz, respeto del derecho internacional, democracia, derechos humanos y no proliferación han sido razones coincidentes en su elección en un cargo de semejante importancia para el sistema multilateral.

De cara a los nuevos desafíos, saltan a la vista los casos de Irán y Corea. El propio Grossi sostiene que el organismo es el único garante que tiene Irán, que conservó su relación con el OIEA, que es también por otra parte un actor indispensable para los participantes del acuerdo[2] que piden un régimen de verificación más estricto con los desarrollos iraníes.

Con respecto al caso Corea, en 2009 fueron expulsados los inspectores del OIEA, por lo que el organismo ignora el desarrollo y la capacidad industrial que puede tener el programa nuclear. EE. UU. y Corea han elegido la negociación bilateral confidencial. Como señala Grossi, quien espera se llegue a un acuerdo, el papel del organismo es entrenar a un importante equipo de inspectores que se puedan desplegar sobre el terreno.

Sin seguir desarrollando en detalle esta temática, tan específica como importantísima para la paz y seguridad internacio-

nales, corresponde acompañar al embajador Julio Carasales (1987) cuando afirma que

> es más que dudoso que el desarrollo de armas nucleares proporcione beneficios a la Argentina. Si alguno hubiera, las desventajas serían mucho mayores. Lo ideal hubiera sido incorporarse a un régimen internacional justo, no discriminatorio y conducente a que nadie tenga armas nucleares, asegurando la paulatina reducción de los arsenales existentes hasta su eliminación. Los convenios concertados en este campo, como el TNP, lejos están de tener esas características.

Otro estudioso más reciente de la temática es Marcelo Valle Fonrouge, en su *Desarme Nuclear. Regímenes internacional, latinoamericano y argentino de no proliferación*, UNIDIR, Instituto de las Naciones Unidas para la Investigación sobre Desarme, 2003. Señala Valle que el TNP "se ha convertido en la piedra angular del régimen de no proliferación nuclear". Queda claro que Argentina rechaza la posibilidad de producción de armas nucleares y comparte los objetivos del TNP. También señala el autor que, si bien el Tratado cuenta con 187 Estados miembros, tres que están afuera (Israel, India y Pakistán) tienen instalaciones nucleares que producen y hasta están calculadas las cabezas nucleares disponibles por cada uno. Estas instalaciones no están sujetas a inspección internacional bajo salvaguardias de la OIEA, lo que impide la universalidad del tratado y su limitación en caso de conflicto grave. Los conflictos regionales en Medio Oriente o Asia no están cerca de la distensión, al contrario, por lo que, de no ser exitosas las negociaciones pacíficas en caso de escalada de enfrentamientos, nos encontraremos con un buen instrumento que deberá esmerarse para atar los cabos sueltos.

10. Conclusiones

Estas páginas han tratado de desarrollar la evolución de algunos temas que, señalados en el inicio, conforman un aporte positivo de la Argentina al Sistema Multilateral. En efecto, y más allá del mucho o poco reconocimiento interno de la buena reputación de nuestro país en el Sistema, bueno es señalar que los responsables de los países con más peso en el Sistema conocen el patrón de votaciones de Argentina en la ONU.

Lejos del slogan "descolgados del mundo" que agitó en campaña la fuerza derrotada en las elecciones presidenciales de octubre de 2019, una lectura atenta demuestra que en el período 2003/2015 atacado en esa propaganda, el nivel de coincidencias con EE. UU., según la Oficina de Organismos Internacionales del Departamento de Estado, fue el mismo que Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica o Perú. En los dos períodos en que fue miembro temporario (2005/2006) y 2013/2014), Argentina tuvo votación coincidente con Occidente en la enorme mayoría de las votaciones, siendo exactamente el mismo número que EE. UU., Gran Bretaña y Francia en este último período. Argentina, como país pacífico, enemigo y víctima del terrorismo internacional, el narcotráfico y el crimen organizado, tiene todo para ganar compartiendo agenda en tantas votaciones internacionales.

Como se ve, bastante lejos de la argumentación de que los únicos aliados a los que nuestro país hacía seguidismo prácticamente eran Cuba, Venezuela e Irán. Las coincidencias con los "grandes" de Occidente no impiden realizar alianzas en votaciones importantes para nuestra soberanía en Malvinas con el

Grupo de los 77+ China, como ha pasado. Con la UE, más allá del contencioso comercial, se ha trabajado en conjunto en materia de DD. HH. y no proliferación. Y tantos temas de agenda que podríamos relanzar, si logramos beneficios que no sean asimétricos.

Con los Gobiernos de la región (intentos integracionistas como constante política desde mediados del siglo XX), se trabajó luego de la sólida alianza con Brasil desde 1985 en adelante en temas económicos y de cooperación, más allá de afinidades políticas mayores o menores. La relación con Brasil merecerá particular atención en esta etapa.

Ratifiquemos y seamos constantes en las políticas que nos han hecho confiables a nivel mundial.

Bibliografía

Badie, Bertrand (2011). *La diplomatie de Connivence*. La Découverte.

Carasales, Julio César (1987). *El desarme de los desarmados*. Ed. Pleamar.

Colombo Sierra, Agustín (2008). "Inequidad, acumulación y distribución en América Latina", en *Archivos del Presente*, n.º 48, Ed. Forosur.

Hobsbawm, Eric (2003). *Años Interesantes, una vida en el siglo XX.* Ed. Crítica.

Lanús, Juan Archibaldo (1984). *De Chaputepec al Beagle*. Ed. Emecé.

Lascano y Vedia, Julio (2007). *Política y diplomacia*. Ed. Tu Llave.

Paz, Hipólito J. (1999). *Memorias*. Ed. Planeta.

Rapoport, Mario (2017). *Política internacional argentina*. Ed. Capital Intelectual.

Valle Fonrouge, Marcelo (2003). *El desarme nuclear*. Ed. UNIDIR.

---

1. Abogado por la UBA. Se desempeñó en distintos trabajos de sectores público y privado: 1984/89, abogacía y consultoría. 1987/91, asesor en la Gobernación de Mendoza en Proyectos de Inversión. 1989/90, asesor subsecretario de Política Exterior. 1991/92, asesor Sec. de RR. EE. en la Cancillería. 1992/2003, gerente de Rels. Institucionales, gerente de Países del Mercosur y gerente internacional en TELECOM Argentina. 2003/09, jefe de Gabinete del Ministro y subsecretario de Asuntos Latinoamericanos en Cancillería. 2010/11, director de la Secretaría de Mercosur en la sede de Uruguay. 2012/17, director de RR. II. y Asuntos Institucionales en UNTREF. Desde 2017 integra la Delegación Argentina en COMIP (Com. Mixta arg-parag. Administradora del río Paraná) y desde feb. 2020 es asesor del senador Taiana en la Com. de RR.EE. del Senado. Publica artículos sobre asuntos internacionales y regionales en diarios y revistas de la especialidad. Correo electrónico: colombosierra@gmail.com.↵
2. Logrado en Ginebra en 2015 entre Irán y los cinco países del Cseg, más Alemania. En 2017 el OIEA aceptó compromisos de Irán y aprobó fin de sanciones. En 2018 EE. UU. se retiró del acuerdo.↵

El terrorismo internacional en tiempos de intolerancia

Andrea Colotta[1]

Palabras clave: derechos humanos, terrorismo internacional, estrategia mundial, prevención, mundo globalizado, agenda internacional.

1. Introducción. Una definición sin consenso

Desde la comunidad internacional, existe un largo recorrido al respecto de lograr una definición consensuada del terrorismo, así como un instrumento internacional que plasme una definición concreta y acabada respecto de este flagelo de carácter universal.

Los Estados parte de las Naciones Unidas han intentado arribar a un acuerdo, sin lograr resultados concretos. Distintas divergencias hicieron imposible establecer un instrumento internacional comprensivo de la definición de "terrorismo". La mayor aproximación que consiguieron es la de poder diferenciar el concepto de otros tipos de violencia política. Tal como observa Szvalb, las posibilidades de arribar a un marco semántico en común está atravesada por las diferencias ideológicas y culturales entre los distintos Estados, así como del propio cambio histórico (Szvalb, 2013).

Se entiende que, para lograr un consenso en su más amplia acepción, es necesario primero entender el concepto de "terro-

rismo" como fundamentalmente político y con relación al poder: la adquisición y el uso del poder con el objetivo de producir un cambio. Y a ello debe sumarse una estrategia de comunicación en la que se busca la máxima publicidad posible e impactar en la opinión pública (Szvalb, 2013).

Sin embargo, y no obstante la ausencia de una definición cierta, a lo largo de los años el Consejo de Seguridad de la ONU ha emitido diversas resoluciones[2] y se han aprobado en el ámbito de la Asamblea General más de 19 instrumentos legales "universales" que guardan relación directa con la prevención y represión del terrorismo –convenios, convenciones, protocolos y enmiendas–, en 14 de los cuales están tipificados actos concretos de terrorismo, como el secuestro de buques y aeronaves, la financiación del terrorismo, el uso de determinadas armas de destrucción, mecanismos de cooperación con respecto a la toma de rehenes, delitos cometidos contra personas que gozan de protección internacional, como los agentes diplomáticos, régimen de sanciones a personas y entidades vinculadas a grupos terroristas[3], etc. En este contexto, el término "universal" no significa necesariamente que esos instrumentos hayan sido ratificados por todos los países del mundo, sino más bien que están abiertos a la firma, ratificación o adhesión de todos los Estados miembros de las Naciones Unidas o los organismos especializados afiliados, como la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI) y el Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA). En la práctica, sin embargo, la mayoría de esos tratados han logrado una adhesión casi universal (UNODC, 2018).

Por lo tanto, a pesar de no existir una definición general y consensuada de "terrorismo", sí están tipificados o determinados los diferentes actos constitutivos de este delito, por lo que podemos concluir que, desde un punto de vista técnico-jurídico, no es necesaria dicha definición para poder perseguir los actos terroristas o para planear una estrategia global de prevención y lucha contra ellos.

En el año 1997, mediante A/RES/51/210[4] se logra el consenso en la Asamblea General de la ONU sobre la necesidad de repudio a "los actos criminales encaminados o calculados para provocar un estado de terror en el público general, un grupo de personas o personas particulares para propósitos políticos", considerando que "son injustificables en cualquier circunstancia, cualesquiera que sean las consideraciones políticas, filosóficas, ideológicas, raciales, étnicas, religiosas o de cualquier otra naturaleza que puedan ser invocadas para justificarlos".

Es decir, a falta de una definición sobre "terrorismo", serán las características, modalidad, finalidad y motivación del ataque las que lo definen como tal.

Bien es sabido que las modalidades en los ataques terroristas han ido mutando a lo largo de las décadas, sin lugar a dudas coadyuvadas por los avances tecnológicos (especialmente los vinculados con la comunicación, las facilidades a la hora de viajar, el acercamiento de la información a las grandes masas mediante los medios de comunicación, y la reducción en el tamaño de los armamentos, por nombrar algunos) que han permitido pasar de ataques pensados, ideados y ejecutados a la medida de un juego de técnica y estrategia de guerra a ataques espontá-

neos, austeros en cuanto a los medios utilizados (vehículos, armas blancas) propios de los denominados "lobos solitarios"[5].

Estas mutaciones en la forma de materializar los ataques terroristas alrededor del mundo han obligado a la comunidad internacional a buscar una manera de encarar una estrategia integral y global desde la prevención.

2. El origen de la intolerancia

Analiza Szvalb que la génesis del concepto de "terrorismo" se remonta a la Revolución francesa. El régimen "de la *terreur*" tuvo un papel significativo para establecer el orden luego de un período anárquico que comenzara en 1789.

En la década de 1930, el significado de "terrorismo" se utilizó para describir las prácticas de represión contra sus propios ciudadanos, empleadas por Estados totalitarios como el nazismo, fascismo y estalinismo. Y es luego de la Segunda Guerra Mundial cuando, a partir del surgimiento de distintos movimientos de liberación nacional, el terrorismo pasó a enmarcarse en un contexto revolucionario (Szvalb, 2013, p. 280).

En este período, desde la Asamblea General de la ONU, así como desde el Consejo de Seguridad, se desencadenó la aprobación de un extenso número de instrumentos que buscaban prevenir y paliar este fenómeno que ya comenzaba a tener carácter mundial.

Tal como lo referí anteriormente, el objetivo de estos instrumentos tenía carácter preventivo y descriptivo de las modalidades que, en dicho momento, se utilizaban comúnmente para perpetrar los atentados terroristas. Estas resoluciones e instru-

mentos apuntaban al *cómo*, más que al *por qué* o *para qué* de los ataques.

Es tras el fin de la Guerra Fría, en 1989, cuando se produjo un cambio fundamental en el concepto de "terrorismo". Es el fin de los llamados "terroristas seculares" y el comienzo de un nuevo período asociado al fundamentalismo islámico y caracterizado por la escalada en el uso de la violencia y empleo de nuevas técnicas, como aviones civiles o armas bacteriológicas o químicas (Szvalb, 2013, p. 280).

Esto obligó a que los principales países víctimas de este tipo de ataques incorporaran a su agenda de seguridad el combate contra el terrorismo islámico radicalizado, el cual llegó a ocupar un lugar determinante en las relaciones internacionales. Aquí vemos que el énfasis en la mirada respecto del terrorismo se coloca en el *quiénes* y en el *por qué.*

Los ataques terroristas acaecidos en las últimas décadas, entre los que se destacan el 11S estadounidense, el 11M español y el 7J británico[6], se han convertido en símbolos de una sensación de inseguridad generalizada y activaron fuertes debates sobre la inmigración en sociedades multiculturales, la eficacia de los mecanismos para la lucha contra el terrorismo, la naturaleza jurídica de los derechos fundamentales del hombre y el desarrollo de normas internas en este sentido.

Es también aquí que encontramos el comienzo en la estigmatización a grupos religiosos y étnicos, que, por el solo hecho de pertenecer a estos colectivos, estas personas pueden ser objeto de presunciones y acciones discriminatorias.

La intolerancia se hace presente, entonces, en dos sentidos: el irrespeto hacia la vida de las víctimas por parte de los atacantes, por un lado, y, por el otro, la estigmatización y discriminación por parte de la sociedad a las minorías que comparten características étnicas y religiosas con los extremistas radicalizados.

Por otro lado, la ausencia de una definición consensuada internacionalmente del concepto "terrorismo" ha permitido que esta se mantenga en la esfera de la soberanía de los Estados, provocando una descentralización del concepto a nivel internacional y delegando en cada país la elección discrecional de los parámetros de la definición.

Es así que las políticas antiterroristas abordadas por algunos de los Estados víctimas de atentados han tendido a poner bajo sospecha y aplicar medidas de control restrictivas en materia de inmigración a ciertos grupos étnicos y religiosos, como el caso de los musulmanes. Esto puede generar consecuencias negativas, como la estigmatización de quienes profesan esta religión y la islamofobia.

Sumado a ello, las políticas internas para combatir la amenaza terrorista dentro de los propios territorios fue la que más daño ha hecho a la imagen de la democracia (Szvalb, 2013, p. 296), como así también ha vulnerado los derechos humanos, como ser la privacidad, integridad, intimidad, debido proceso, etc., en cuanto que las listas negras, las políticas de persecución ideológicas, religiosas o étnicas, acompañadas por la intolerancia y la manipulación de algunos medios de comunicación, no hicieron más que resquebrajar los valores democráticos.

Sin lugar a dudas, el 11S trajo como consecuencia un cambio en las políticas de inmigración en el mundo, dado que modificó el trato hacia las comunidades islámicas residentes en distintas partes del mundo. Esta situación se profundizó luego del 11M y 7J, aun cuando los responsables de estos ataques fueron inmigrantes legales, de clase media y con cierto nivel educativo.

Leyes domésticas como la USA Patriot Act (2001) y la National Defense Authorization Act (2011) de EE. UU., así como la Ley Antiterrorista inglesa (2000), contienen disposiciones incompatibles con los derechos humanos, entre ellos la intimidad, la privacidad, el debido proceso y la libertad individual, por citar algunos. Estos países han puesto en la balanza la seguridad nacional por un lado y los derechos individuales por el otro, y han logrado darle un peso significativo y preponderante a la seguridad dentro de sus territorios, aun en pos de la pérdida de los derechos individuales y sociales de sus ciudadanos.

El desafío para la comunidad internacional consistirá entonces en encontrar una estrategia contra el terrorismo que garantice la seguridad nacional e internacional, que no despierte conflictos interétnicos, que no vulnere derechos individuales y sociales y que mitigue la percepción negativa de la opinión pública al respecto de determinados grupos religiosos.

3. En búsqueda de una estrategia mundial

Desde el ámbito internacional, surgió entonces la necesidad de elaborar una estrategia común a todos los Estados, que contemplara el respeto por los derechos humanos reconocidos universalmente, que previniera los tratos estigmatizantes y discriminatorios, que fomentara la tolerancia y el respeto por las

minorías o colectivos, pero sin perder de la mira la necesidad de mantener la paz y la seguridad internacional, objetivo esencial de la Carta de las Naciones Unidas[7].

En la década de 1990, desde la Asamblea General de la ONU, se han aprobado instrumentos tales como la *Declaración sobre Medidas para Eliminar el Terrorismo Internacional* (A/RES/49/60, 1994) y su *Declaración Complementaria sobre Medidas para Eliminar el Terrorismo Internacional* (A/RES/51/210, 1996), que condena "todos los actos, métodos y prácticas terroristas por considerarlos criminales e injustificables, dondequiera y por quienquiera sean cometidos y urge a los Estados a tomar medidas al nivel internacional y nacional para eliminar el terrorismo". A través de estos instrumentos, se condena en los términos más enérgicos todos los actos de terrorismo, "cualquiera que sea su motivación y cuando quiera y por quienquiera sean cometidos, que constituyen una de las más graves amenazas a la paz y la seguridad".

Con antecedente en estos instrumentos declarativos, en el informe del año 2005 titulado "Unidos contra el terrorismo: recomendaciones para una estrategia mundial de lucha contra el terrorismo"[8], presentado por el entonces secretario general de la ONU ante la Asamblea General, así como en el Documento Final de la Cumbre Mundial 2005 (A/Res. 60/1), se plantea la necesidad de "aprobar y aplicar una estrategia que promueva respuestas generales, coordinadas y coherentes contra el terrorismo en los planos nacional, regional e internacional, y que también tenga en cuenta las condiciones conducentes a la difusión del terrorismo"[9].

La Estrategia Global de las Naciones Unidas contra el Terrorismo (EGCT)[10] comienza con un preámbulo en el que se alude a los propósitos y principios de la Carta de Naciones Unidas y se condena enérgicamente el terrorismo "en todas sus formas y manifestaciones de quién lo cometa y de dónde y con qué propósitos". La condena constante y sistemática de los actos terroristas que se efectúa desde las Naciones Unidas persigue mitigar el atractivo que el terrorismo pueda tener como táctica para cualquier grupo de personas. La Estrategia reafirma, además,

> la determinación de los Estados Miembros de hacer todo lo posible para llegar a un acuerdo sobre un convenio general contra el terrorismo internacional y concertarlo, incluso resolviendo las cuestiones pendientes relativas a la definición jurídica y el alcance de los actos abarcados por el convenio.

Por último, el anexo de la Estrategia (que incluye el plan de acción) se divide en cuatro pilares, influenciados sin duda por el esquema de "las cinco D" sugerido por el secretario general y mediante los cuales se trata de abordar todos los ámbitos que la lucha contra el terrorismo concierne:

Pilar 1: medidas para hacer frente a las condiciones que propician la propagación del terrorismo.

Pilar 2: medidas para prevenir y combatir el terrorismo.

Pilar 3: medidas destinadas a aumentar la capacidad de los Estados para prevenir el terrorismo y luchar contra él, y a fortalecer el papel del Sistema de las Naciones Unidas a ese respecto.

Pilar 4: medidas para asegurar el respeto de los derechos humanos para todos y el imperio de la ley como base funda-

mental de la lucha contra el terrorismo.

4. La Estrategia Global y sus 4 pilares

El principal objetivo de la Estrategia Global de las Naciones Unidas contra el Terrorismo (EGCT) es aumentar los esfuerzos desplegados en los planos nacional, regional e internacional para combatir el terrorismo.

La Estrategia representa el primer intento fructífero de todos los Estados miembros de llegar a un acuerdo sobre un enfoque estratégico común para prevenir y reprimir el terrorismo, mediante la decisión de adoptar medidas prácticas tanto de forma individual como colectiva. En la Estrategia se alienta a la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) y otros organismos internacionales a que apoyen su aplicación, y se exhorta a los Estados miembros a que intensifiquen su cooperación con esas organizaciones internacionales en el marco de su acción común contra el terrorismo. Aunque no contiene obligaciones jurídicas *per se*, la Estrategia establece una serie de directrices para los Estados miembros en sus actividades de lucha contra el terrorismo (UNODC, 2018, p. 4).

En la Estrategia figuran varias iniciativas importantes, a saber:

- aumentar la coherencia y la eficiencia de la prestación de asistencia técnica para la lucha contra el terrorismo, a fin de que todos los Estados puedan desempeñar su papel de manera eficaz.
- Establecer sistemas de asistencia para atender a las necesidades de las víctimas del terrorismo y sus familias, y

promover la solidaridad internacional en apoyo de las víctimas.

- Responder a la amenaza de bioterrorismo elaborando una base de datos única y omnicomprensiva sobre incidentes biológicos, centrar la atención en mejorar los sistemas de salud pública estatales y reconocer la necesidad de unir a los principales interesados a fin de que los avances de la biotecnología no se utilicen con fines de terrorismo.
- Hacer participar a la sociedad civil y las organizaciones regionales y subregionales en la lucha contra el terrorismo y establecer asociaciones con el sector privado para prevenir los atentados terroristas contra objetivos especialmente vulnerables.
- Estudiar medios innovadores de afrontar la amenaza creciente del uso de Internet con fines terroristas.
- Modernizar los sistemas de control de fronteras y aduanas y mejorar la seguridad de los documentos de viaje para impedir los viajes de terroristas y la circulación de materiales ilícitos.
- Aumentar la cooperación en la lucha contra el blanqueo de dinero y la financiación del terrorismo.

Además, en la Estrategia:

- Se afirma claramente que el terrorismo no puede ni debe estar vinculado a ninguna religión, nacionalidad, civilización o grupo étnico.
- Se reafirma la responsabilidad de los Estados de negar cobijo financiero y operacional a los terroristas e impedir

que estos abusen del sistema de asilo político, y de ponerlos a disposición de la justicia de conformidad con el principio de extradición o enjuiciamiento.

- Se pide a los Estados miembros que ratifiquen y apliquen los tratados y protocolos existentes con el fin de crear la base jurídica para la lucha internacional contra el terrorismo.
- Se alienta y autoriza a los Estados miembros a que adopten un enfoque integrado de la lucha contra el terrorismo también en el plano nacional y se crea un marco común para la coordinación regional y mundial de sus iniciativas nacionales.
- Se crea una plataforma común para la acción de las Naciones Unidas que aúna los esfuerzos de todos los programas, oficinas, departamentos y organismos, incluidos los órganos del Consejo de Seguridad relacionados con el terrorismo.

Cabe señalar que el cuarto pilar de la Estrategia no es la única sección importante que trata de los derechos humanos y de la defensa del Estado de derecho. En todo el documento sobre la Estrategia, se reitera la necesidad de respetar los derechos humanos en el contexto de las actividades que se han de emprender en relación con los demás pilares (UNODC, 2018, p. 5).

Adentrándonos en el análisis de las medidas propuestas por cada uno de los cuatro pilares, encontramos:

El pilar 1 busca abordar las condiciones que ayudan a propagar el terrorismo.

A partir de un análisis de riesgo, y consensuadas cuáles son las condiciones que pueden llegar a propagar el terrorismo, tales como la marginalización y la pobreza, la utilización del Internet para reclutar nuevos terroristas, el fomento del nacionalismo y la violencia a la tercera generación de migrantes, los conflictos prolongados sin resolver, la deshumanización de las víctimas del terrorismo, la discriminación por motivos étnicos, nacionales y religiosos, la exclusión política, la marginación socioeconómica o la falta de buena gobernanza, entre otros, se plantea soluciones como:

- organizar iniciativas y programas para promover el diálogo, la tolerancia y el entendimiento entre civilizaciones, culturas, pueblos y religiones, y promover el respeto mutuo de las religiones, los valores religiosos, las creencias y las culturas, y prevenir su difamación.
- Promover una cultura de paz, justicia y desarrollo humano, tolerancia étnica, nacional y religiosa, y respeto de todas las religiones, los valores religiosos, las creencias o las culturas, estableciendo programas de enseñanza y de sensibilización pública que incluyan a todos los sectores de la sociedad.
- Aplicar y reforzar los programas de trabajo en materia de desarrollo e inclusión social.
- Establecer, a título voluntario, sistemas nacionales de asistencia de las víctimas del terrorismo y sus familias que faciliten la normalización de su vida.
- Fomentar la participación de la sociedad civil en una campaña mundial contra el terrorismo y para su condena.

- Se advierten en este pilar los esfuerzos globales por promover la paz, la seguridad, el desarrollo sostenible, los derechos humanos y el imperio de la ley, a largo plazo y en concordancia a los principios básicos de la organización reflejados en su propia Carta.

Pilar 2 busca prevenir y combatir el terrorismo. Está enfocado en evitar el acceso a los medios por parte de los terroristas para llevar a cabo sus atentados, objetivos y efectos que persigan. Los Estados miembros se comprometen, entre otras:

- a abstenerse de "organizar, instigar, facilitar, financiar, alentar o tolerar" actividades terroristas, además de de participar en ellas, y a adoptar las medidas necesarias para que sus territorios no sean utilizados para preparar actos terroristas, ni para ubicar campamentos de adiestramiento.
- Concertar y aplicar acuerdos de asistencia judicial mutua y extradición entre los Estados miembros.
- Intensificar la cooperación en el intercambio de información para la prevención y lucha contra el terrorismo, así como contra los delitos que puedan guardar relación con el terrorismo (narcotráfico, comercio ilícito de armas, blanqueo de capitales y contrabando de material nuclear, químico, biológico y radiológico).
- Coordinar esfuerzos para luchar contra el terrorismo en Internet, como instrumento contra la propagación del terrorismo.
- Intensificar los esfuerzos y la cooperación a nivel nacional, subregional, regional e internacional para preve-

nir el desplazamiento de terroristas y el tráfico ilícito de armas o materiales peligrosos.

- Lograr la coordinación entre los Estados y el Comité contra el Terrorismo (CTC) y su Dirección Ejecutiva (CTED) para facilitar la adopción de leyes y determinar las mejores prácticas, todo ello en estrecha colaboración con la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI), la Organización Mundial de Aduanas (OMA) y la Organización Internacional de Policía Criminal (INTERPOL).
- Intensificar las actividades tendientes a mejorar la seguridad y la protección de objetivos particularmente vulnerables, como las infraestructuras y los lugares públicos y turísticos, con la colaboración pública y privada.

Además, este pilar hace hincapié en la necesidad de coordinación entre los diferentes órganos de las Naciones Unidas, los Estados y los organismos regionales y subregionales, así como el sector privado.

Por su parte, el pilar 3 aspira a aumentar la capacidad de los Estados para prevenir el terrorismo y luchar contra él, y fortalecer el papel del Sistema de las Naciones Unidas. Este pilar busca aumentar la coordinación y la coherencia dentro del sistema de las Naciones Unidas para la promoción de la cooperación internacional en la lucha contra el terrorismo.

Algunos ejes que considera son:

- alentar a los Estados miembros y al sector privado a considerar la realización de contribuciones voluntarias a proyectos de la ONU para la lucha contra el terrorismo.

- Desarrollar intercambios más frecuentemente de información sobre cooperación y asistencia técnica a los Estados miembros.
- Alentar al Comité contra el Terrorismo y a su Dirección Ejecutiva a continuar mejorando la coherencia y eficiencia de la prestación de asistencia técnica en la materia y a la UNODC (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito) –incluida su Subdivisión de Prevención del Terrorismo–, al FMI, al Banco Mundial y a la Interpol a incrementar la prestación de asistencia y la colaboración con los Estados.
- Alentar a la Organización Internacional de Energía Atómica (OIEA), la Organización para la Prohibición de las Armas Químicas (OPAQ) y a la Organización Mundial de la Salud (OMS), la Organización Marítima Internacional (OMI) y la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI) a cooperar y apoyar a los Estados en sus respectivos ámbitos competenciales.

Tal como se aprecia, el objetivo de este pilar apunta a la coordinación entre los Estados, los órganos y organismos especializados y el sector privado para el intercambio de información y con fines de asistencia y colaboración.

Por último, el pilar 4 se aboca al respeto de los derechos humanos e imperio de la ley como base fundamental de la lucha contra el terrorismo.

Sobre este punto, en la Asamblea General, los Estados declaran que resuelven

adoptar las medidas siguientes, reafirmando que la promoción y la protección de los derechos humanos para todos y el imperio de la ley son elementos esenciales de todos los componentes de la Estrategia, reconociendo que las medidas eficaces contra el terrorismo y la protección de los derechos humanos no son objetivos contrapuestos, sino que se complementan y refuerzan mutuamente, y destacando la necesidad de promover y proteger los derechos de las víctimas del terrorismo[11].

Algunas de las medidas planteadas son:

- Reafirmar que los Estados deben "asegurar que todas las medidas que se adopten para combatir el terrorismo sean compatibles con las obligaciones dimanadas del derecho internacional, en particular las normas de derechos humanos, el derecho relativo a los refugiados y el derecho internacional humanitario"[12].
- Instar a que los Estados establezcan un sistema nacional de justicia penal eficaz, basado en el imperio de la ley y que asegure el enjuiciamiento de las personas implicadas en la comisión de actos terroristas.

Es de destacar que solo desde una perspectiva proteccionista de los derechos humanos se permitirá ejecutar esta estrategia.

Además, sobre el papel que juega la protección de los derechos humanos en la lucha contra el terrorismo, la ONU siempre ha reivindicado su importancia, incluso frente a las eventuales extralimitaciones por parte de los propios Estados miembros. En definitiva, se busca evitar normas internas atomizadas que puedan resultar violatorias de los derechos humanos y garantías individuales.

No menos importante es destacar que en el preámbulo de la EGCT se establece que la Asamblea General de la ONU decide

> examinar dentro de dos años los avances logrados en la aplicación de la Estrategia, y considerar la posibilidad de actualizarla para responder a los cambios que se hayan producido, siendo consciente de que muchas de las medidas contenidas en la Estrategia pueden hacerse efectivas de inmediato, algunas necesitarán una labor sostenida durante los próximos años y otras deberán tratarse como objetivos a largo plazo.

Plantear la posibilidad de revisión pone en manifiesto el reconocimiento de la necesidad de ajuste de la Estrategia a las nuevas realidades imperantes.

5. Conclusión

A partir del consenso y aprobación de una Estrategia Global, queda sentado que, desde la comunidad internacional, no se trabaja solo con el combate directo al terrorismo, sino que se persigue atajar las causas que generan la realidad terrorista, previniendo los ataques. Todo ello, además, garantizado por la protección de los derechos humanos y por el trabajo cooperativo y colaborativo de los Estados y de órganos y organismos del Sistema de la ONU.

La forma en que se plantea la Estrategia no supone, *per se*, la implantación directa y exigible de nuevas obligaciones a los Estados, sino que agrupa y organiza gran parte de las acciones ya existentes en materia antiterrorista.

Por otro lado, a través de esta Estrategia mundial se busca paliar posibles estigmatizaciones culturales, religiosas o étnicas,

así como actuar coordinadamente y más allá de los propios modelos nacionales frente al flagelo del terrorismo.

La capacidad de los Estados y de los organismos especializados de prestarse asistencia recíproca en forma rápida y eficaz ya no es simplemente una opción recomendada, sino una condición *sine qua non* para hacer frente a las amenazas terroristas.

La Estrategia Global vino a reivindicar la cohesión y legitimidad de la comunidad internacional en su lucha contra el terrorismo al ser aprobada por todos los Estados miembros de la ONU. Y no obstante su carácter no vinculante, la Estrategia adquiere sentido al ser tomada como suya por los Estados. Es así que se advierte un gran esfuerzo por parte de la Organización de las Naciones Unidas para desarrollar las mejores prácticas en cuanto a terrorismo se refiere. No obstante, este empeño sería inútil sin la correspondiente respuesta estatal, ya que son los Estados, en definitiva, quienes tienen los medios para hacer frente al problema del terrorismo.

Bibliografía

Calduch Cervera, R. (2001). La incidencia de los atentados del 11 de Septiembre en el Terrorismo Internacional. *Revista Española de Derecho Internacional*, Vol. LIII, n.º 1-2, pp. 173-202.

Estrategia Mundial de las Naciones Unidas para la Lucha contra el Terrorismo (2006). A/RES/60/288. Viena. Naciones Unidas.

Ibáñez, I. (2008). *Introducción al marco legal internacional contra el terrorismo. Instrumentos universales e interamericanos.*

Departamento de Derecho Internacional. Comité Jurídico Interamericano. Organización de Estados Americanos (OEA).

Szvalb, D. (2013). El impacto del terrorismo internacional en el debate sobre la relación seguridad-democracia. En E. Llenderrozas, *Relaciones internacionales: teorías y debates.* Buenos Aires. Eudeba.

UNODC (2018). *El marco jurídico universal contra el terrorismo*. Viena. Naciones Unidas.

---

1. Abogada por la UBA, especialista en Contrataciones Públicas (UNSAM), profesora titular de Derecho Internacional Público y de las Organizaciones Internacionales (USAL). Profesora adjunta de Derecho Constitucional (UCALP), directora general de la Unidad de Auditoria Interna de la Auditoria General de la Ciudad de Buenos Aires (AGCBA). Capacitadora interna (IPAP–AGCBA), autora y coautora de diversos artículos sobre control de constitucionalidad, derechos humanos, gobierno abierto y organismos de control. Correo electrónico: andreacolotta@yahoo.com.ar.
2. Por citar algunas: S/RES/1540, 1673, 1810, 1267, 1822, vinculadas al establecimiento de controles domésticos para evitar la proliferación de armas de destrucción masiva; aplicación de medidas de contabilización, protección física, el control fronterizo y de policía, y controles nacionales de exportación y transbordo; y la congelación de activos, el impedimento de ingreso o tránsito y la prohibición de venta o suministro de armas y materiales conexos, en relación con la lista de individuos identificados como pertenecientes a algunos grupos terroristas.
3. Convenio sobre las Infracciones y Ciertos Otros Actos Cometidos a Bordo de las Aeronaves (1963); Convenio para la Represión del Apoderamiento Ilícito de Aeronaves (1970); Convenio para la Represión de Actos Ilícitos contra la Seguridad de la Aviación Civil (1971); Convención sobre la Prevención y el Castigo de Delitos contra las Personas Internacionalmente Protegidas (1973); Convención Internacional Contra la Toma de Rehenes (1979); Convención sobre la Protección Física de los Materiales Nucleares (1980); Protocolo para Represión de Actos Ilícitos en Aeropuertos que Presten Servicio a la Aviación Civil Internacional (1988); Convenio para la Represión de Actos Ilícitos contra la Seguridad de la Navegación Marítima (1988); Protocolo para la Represión de Actos Ilícitos contra la Seguridad de las Plataformas Fijas (1988); Convenio sobre la Marcación de Explosivos Plásticos para los Fines de Detección (1991); Convenio Internacional para la Represión de los Atentados Terroristas Cometidos con Bombas (1997); Convenio Internacional para la Represión de la Financiación del Terrorismo (1999); Convenio Internacional para la Represión de los Actos de Terrorismo Nuclear (2005); Enmienda de la Convención sobre la Protección Física de los Materiales Nucleares (2005); Protocolo del Convenio para Represión de Actos Ilícitos contra la Seguridad de la Navegación Marítima (2005); Protocolo para la Represión de Actos Ilícitos contra la Seguridad de las Plataformas Fijas (2005). Todas las convenciones están disponibles en https://bit.ly/2xdMMu6.
4. "Medidas para eliminar el terrorismo internacional" adoptada en la 88.º Asamblea Plenaria del 17 de diciembre de 1996 y aprobada por A/RES/51/210 del 16/01/1997.
5. Personas que actúan en solitario y por decisión propia, sin pertenencia a un grupo, en algunos casos, pero que poseen una intencionalidad, motivación, finalidad y objetivo en su accionar.
6. El primero de ellos acontecido en Nueva York y Washington el 11 de septiembre de 2001, a partir de una serie de cuatro atentados terroristas suicidas; el segundo, el ataque con explosivos perpetrado en cuatro trenes de la red de Cercanías de Madrid el 11 de marzo de 2004, y el último, el 7 de julio de 2005, perpetrado mediante cuatro explosiones en el sistema de transporte público en Londres.
7. "Nosotros los pueblos de las Naciones Unidas resueltos […] a reafirmar la fe en los derechos fundamentales del hombre, en la dignidad y el valor de la persona humana, en la igualdad de derechos de hombres y mujeres y de las naciones grandes y pequeñas […] Y con tales finalidades […] a unir nuestras fuerzas para el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales […].

Hemos decidido unir nuestros esfuerzos para realizar estos designios". Carta de las Naciones Unidas, texto completo en español disponible en la página web oficial de la organización en https://bit.ly/3a6SImj.↵

8. En dicho informe se desarrollan las "5 letras D" ya apuntadas anteriormente por el secretario en la Convención de Madrid del 2004. Estos serían: "Disuadir a las personas de recurrir al terrorismo o apoyarlo; denegar a los terroristas los medios de llevar a cabo un ataque; disuadir a los Estados de apoyar el terrorismo; desarrollar la capacidad de los Estados de derrotar al terrorismo; y defender los derechos humanos". El informe se puede encontrar en la página web https://bit.ly/2VpFmfr.↵
9. A/60/L.1, del 20 de septiembre de 2005, párr. 82.↵
10. A/RES/60/288 del 8 de septiembre de 2006.↵
11. Considerandos de la Estrategia Global contra el Terrorismo. ↵
12. Considerandos de la Estrategia Global contra el Terrorismo.↵

Crisis humanitaria global y gobernabilidad migratoria

Cuando los otros interrogan, ¿qué hace la política?

Vanesa Romina Sola[1]

Palabras claves: crisis humanitaria global, gobernanza migratoria, gobernabilidad migratoria.

1. Introducción

"Tienes que entender que nadie pone a sus hijos en un barco a no ser que el agua sea más segura que la tierra".

Warsan Shire, "Home"

El escenario internacional es testigo y responsable de la crisis humanitaria que nos convoca e interpela. Los desplazamientos humanos del siglo XXI son permeados –en su origen, trayecto y destino– por un entramado de nuevas lógicas indiscriminadas de violencia y su creciente complejidad: conflictos bélicos, políticos, socioculturales y ambientales; la persecución basada en incomprensibles variantes ideológicas, religiosas y de elección sexual, y la ejecución de políticas económicas que golpean la dignidad humana, excluyendo y marginando.

El alerta mundial se manifestó a raíz de los sucesos del año 2015: el incremento exponencial de migrantes y refugiados que llegaron a Europa huyendo de la violencia y los miles que se ahogaron en el Mediterráneo. El punto fundamental fue la difusión de la información y su conmoción global, sobre todo con la imagen del cuerpo sin vida de un niño sobre las costas de Turquía[2].

Lamentablemente, no era la primera vez que sucedía. Según la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), en el año 2015, 1.004.356 migrantes llegaron a Europa y 3.771 murieron en el intento de cruzar el Mediterráneo, cifra que superó los 219.000 del año anterior, con 3.279 que se ahogaron en el mar. La mayor cantidad de muertes se registró en la ruta del Mediterráneo central, entre Libia e Italia, seguida por la ruta del Mediterráneo oriental, entre Turquía y Grecia, y el menor número corresponde a la ruta del Mediterráneo occidental, de Marruecos y Argelia a España.

La ausencia de acción ante lo urgente visibilizó con más fuerza en término de conflicto político-social la situación de miles de migrantes y refugiados y develó la incapacidad de dar soluciones del Estado –principal actor del sistema internacional– no solo como unidad política, sino también, y fundamentalmente, como parte de una unión regional que nuevamente[3] presentaba grietas en la articulación de una solución comunitaria. Asimismo, y como parte de su constitución, se puso en cuestionamiento a las democracias como regímenes participativos, inclusivos y garantes de igualdad.

Paralelamente, la preocupación por la situación migratoria en el Mediterráneo adquirió un mayor énfasis y una reinter-

pretación en la agenda política global promovida por la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y acompañada por diversos actores del sistema internacional.

El entendimiento de la realidad acuciante, el acceso a los canales de demandas, la toma de decisiones, la implementación de políticas, la legitimidad y eficacia gubernamental, la consideración de todos los actores afectados, la articulación entre la acción colectiva y conducción social nos permiten pensar de manera crítica en la gobernanza y la gobernabilidad migratoria de los Estados, proponiendo y enfatizando la importancia de una gestión democrática del conflicto. Asimismo, merece especial atención la conjunción entre política y diplomacia, sobre todo cuando se trata de acordar marcos comunes de cooperación en lo que se denomina "gobernanza mundial".

Es por ello que se realizará una aproximación al abordaje de las migraciones por parte de la Ciencia Política y la disciplina de las Relaciones Internacionales.

2. La Ciencia Política y los procesos migratorios

El reconocimiento de la influencia del Estado en el surgimiento y configuración de las dinámicas migratorias recién aparece hacia la segunda mitad del siglo XX en Europa, y hacia finales de época en Estados Unidos. Hasta entonces, solo las teorías migratorias y sus metodologías de abordaje pertenecían a disciplinas como la sociología, antropología, historia y economía.

La ciencia política identificó, en una primera instancia, los modos de intervención del Estado en los procesos migratorios

a través del diseño e implementación de políticas públicas que visibilizaban el comportamiento de las autoridades políticas en materia de control migratorio. Si bien el foco de atención estuvo centrado en las instituciones políticas de los países receptores, luego se extendió al desempeño de la estructura gubernamental de las sociedades emisoras, para identificar la manera en la que el poder político podía erigirse en disparador de estos cambios demográficos y sociológicos, tanto en la expulsión como en la atracción, y el comportamiento del Estado al institucionalizarse las corrientes migratorias (Biderbost Moyano, 2010).

Es necesario visibilizar el papel de las políticas migratorias ya que tienen un impacto directo sobre la población de inmigrantes, definiendo a quiénes se incluyen y a quiénes no, lo que no es menor, porque se manifiesta quiénes son sujetos de derecho y quiénes quedan excluidos.

En la mayor parte de los países de América Latina y el Caribe, el diseño de las políticas migratorias se basó en criterios, esencialmente, utilitaristas a partir de los cuales se identificó la inmigración "deseada" según los intereses y necesidades, económicas y políticas del país de destino. El diseño de una política migratoria enfocada en la lógica nacional, que no considera el contexto regional y global, resulta ineficaz por no considerar la complejidad del fenómeno migratorio y de los factores que inciden en su configuración, por lo cual tiene consecuencias desfavorables en la protección de los derechos humanos de las personas migrantes. Sin embargo, el encuentro entre el Estado y los movimientos migratorios invita a no agotar los estudios politológicos a las estructuras institucionales. La incorporación

de los inmigrantes a la vida social del país receptor abre nuevos espacios de preguntas y diálogos; por ejemplo, las transformaciones del concepto de "soberanía" y sus implicancias en la seguridad interna de los Estados (eje compartido con las relaciones internacionales), el posible impacto en el sistema político, el ejercicio de la cultura política, su relación con los colectivos migrantes y el rol de la sociedad civil.

En complemento, también importan, no constituyendo un factor menor, los imaginarios sociales construidos a partir de la figura del migrante por parte de la sociedad del país receptor. Como se ha observado en los últimos años, los posicionamientos oscilan entre exclusión y la inclusión, y generaron la consolidación de la ultraderecha a través de partidos, movimientos sociales y de la irrupción en el escenario político de *outsiders*, la manifestación de movimientos sociales a favor de los inmigrantes, la firma o el rechazo de acuerdos en materia de migrantes y refugiados, e incluso el surgimiento de clivajes en torno a la cuestión migratoria que se evidencian en las elecciones gubernamentales, entre otras acciones que priorizan o descartan el sentido de humanidad.

En síntesis, la ciencia política ha realizado un estudio del desempeño de las instituciones políticas desde lo macro a lo micro, partiendo de la estructura del Estado (emisor-receptor), para luego identificar y evaluar las políticas públicas de gestión de la inmigración y, finalmente, analizando los comportamientos socioculturales y cívicos de la sociedad receptora y de los inmigrantes, reconociendo el impacto que tienen en las configuraciones del sistema político del Estado.

En este marco, el estudio de las políticas migratorias se ha tornado relevante no solo por visibilizar los intereses del Estado en el plano nacional, sino porque, además, constituyen su visión de la política internacional. Es aquí donde interviene la disciplina de las relaciones internacionales, complejizando el abordaje al aportar elementos enriquecedores para el análisis de la situación migratoria.

3. La internacionalización de las políticas migratorias

Las dinámicas del escenario internacional, generadas y fortalecidas por la globalización, instan a la cooperación entre los Estados como condición de supervivencia, desarrollo y bienestar. Desde el análisis de las Relaciones Internacionales, se identifica una tendencia hacia la internacionalización de las políticas migratorias diseñadas por los Estados. Esta respondería a estrategias de convivencia con países limítrofes, a la adhesión a tratados y declaraciones internacionales, a la participación de los Estados en proyectos de integración regional y como miembro de organismos internacionales.

Es decir que los planes, programas o políticas que diseña, desarrolla e implementa un Estado no sólo están impregnados por variables de la coyuntura nacional, sino que, también, pueden cumplir con requisitos políticos y/o económicos de instancias supranacionales.

Los planes, programas o políticas diseñados por un Estado y con aplicación en los espacios de su soberanía no solo corresponderían a la coyuntura nacional, sino que en su elaboración e implementación pueden estar cumpliendo con requisitos de instancias supranacionales políticas o económicas.

Aunque se considere que una política solo tiene incumbencia doméstica, no deja de ser una herramienta de comunicación de los principios de la política exterior que defiende un Estado y que define su posicionamiento en la arena de la política internacional. En este sentido, resulta menester, como señala Lascano y Vedia (2007), una relación consensuada entre la política interna y la política exterior; la política y la diplomacia en miras al diseño y ejecución de una política institucional[4] hacia el mundo.

Una política migratoria se instituye a partir de reglas y procedimientos de admisión y selección de los no ciudadanos, de los dispositivos que integran a los inmigrantes en la sociedad de destino, lo concerniente a la nacionalidad, la regulación de la salida de emigrantes y su protección en el extranjero (López Sala, 2005). A esto sumamos que la política migratoria puede responder a una política de Estado o conformar la estrategia de una política gubernamental de corto plazo.

En la praxis, el vínculo entre las relaciones internacionales y las migraciones puede adquirir diferentes aristas, entre las cuales se encuentra el impacto de las políticas migratorias nacionales en la política exterior y, consecuentemente, en el entramado de la política internacional.

Las relaciones internacionales han intervenido en la configuración de los desplazamientos humanos, por lo cual no están absueltas de responsabilidad. En este sentido, Mitchell (1989) señala que las relaciones internacionales han sido partícipes del surgimiento y consolidación de diferentes corrientes migratorias, a partir, por ejemplo, de intervenciones bélicas.

Asimismo, y por último, es la inmigración la que puede estar al servicio y tener injerencia sobre los objetivos de la política exterior de un determinado país, lo cual se evidencia en la creciente relevancia que adquiere la cuestión migratoria en la agenda y en los tratados bilaterales que llevan adelante tanto países emisores como receptores de migrantes (Mitchell, 1989).

4. Cuando el término sí importa: visibilizar realidades y pensar acciones

Se presentan con formas de escape, pero cada concepto alberga sus particularidades, develando y alertando sobre sus necesidades particulares. La confusión de los términos solo actúa como un agravante de los problemas.

4.1. Migrante

Según la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), "migrante" es "toda persona que se traslada fuera de su lugar de residencia habitual, ya sea dentro de un país o a través de una frontera internacional, de manera temporal o permanente, y por diversas razones (laborales, educativas, sociales, etc)", y el término comprende

> una serie de categorías jurídicas bien definidas de personas, como los trabajadores migrantes; las personas cuya forma particular de traslado está jurídicamente definida, como los migrantes objeto de tráfico; así como las personas cuya situación o medio de traslado no estén expresamente definidos en el derecho internacional, como los estudiantes internacionales.

La migración puede constituirse en una elección o, como señala Pérez Sáinz (2019), ser una respuesta a la marginación social.

La OIM señala que el término "migrante" no se encuentra definido en el derecho internacional y que tampoco encuentra consenso en la comunidad internacional bajo una definición universalmente aceptada. Es por ello por lo que cada país trata a los migrantes conforme a su propia legislación y procedimientos en materia de inmigración, más allá de los esfuerzos de las Naciones Unidas por crear un marco de cooperación global en materia migratoria.

El concepto "migrante" no distingue nivel socioeconómico, lo que da lugar a que su utilización encubra situaciones contrapuestas en cuanto al origen, trayecto y destino migratorio. Esto es importante, porque, como señala Adela Cortina (2018),

> es imposible no comparar la acogida entusiasta y hospitalaria con la que se recibe a los extranjeros que vienen como turistas con el rechazo inmisericorde a la oleada de extranjeros pobres. Se les cierran las puertas, se levantan alambradas y murallas, se impide el traspaso de las fronteras.

En este sentido, la xenofobia no explicaría en forma acabada el posicionamiento aversivo de líderes políticos y sectores de la sociedad, ya que no molestaría el extranjero por el hecho de serlo. La autora propone el concepto de "aporofobia", el miedo al pobre, para describir, analizar e interpelarnos sobre el accionar hacia los extranjeros. Cortina afirma: "Y es que es el pobre el que molesta, el sin recursos, el desamparado, el que parece que no puede aportar nada positivo al PIB". Esta visión es fomentada por la mercantilización y la seguridad nacional, a partir de las cuales el extranjero constituye una amenaza, sea inmigrante o refugiado.

En un contexto de grandes desplazamientos, pueden darse corrientes mixtas integradas por refugiados y migrantes que se

trasladan por motivos diferentes, pero que siguen rutas similares. Esto, claramente, no los convierte en sinónimos.

4.2. Refugiado

El refugiado huye de conflictos armados, la persecución y la violencia, incluido el terrorismo, hacia otros países cercanos en busca de seguridad, preservación y el reconocimiento internacional de su situación.

A diferencia del migrante, el derecho internacional define y protege a los refugiados a través de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967, y la Convención de la OUA por la que se regulan los aspectos específicos de problemas de los refugiados en África de 1969. En relación con esto, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) dice: "Uno de los principios fundamentales establecidos en el derecho internacional es que los refugiados no deben ser expulsados o devueltos a las situaciones en las que sus vidas y su libertad puedan verse amenazadas". Este principio es responsabilidad de los Estados, como así también lo es brindar el acceso a procedimientos de asilo justos y eficientes, y promover medidas que garanticen que los derechos humanos básicos sean respetados mientras ayudan a los refugiados a encontrar una solución a largo plazo. Por lo mencionado, la situación de refugiado tiene un abordaje desde el derecho internacional y desde la legislación nacional de los países receptores.

4.3. Desplazados internos

Dentro del desplazamiento forzado mundial, no solo ubicamos a los refugiados, sino también a los desplazados internos.

Los conflictos armados, la violencia y la persecución por razones de política, ideología, religión, etnia, sexo, entre otras, son los motivos que generan la huida, al igual que en el caso de los refugiados. La diferencia radica en que un desplazado interno abandona su territorio sin atravesar las fronteras de su país de origen.

4.4. Apatridia

Por último, en las nuevas dinámicas demográficas se hace presente la apatridia, condición bajo la que se encuentran millones de personas. Según la Convención sobre el Estatuto de los Apátridas de 1954, un apátrida es "toda persona que no sea considerada como nacional suyo por ningún Estado, conforme a su legislación". Como señala la ACNUR: "La apatridia a veces permanece como un invisible porque las personas apátridas a menudo son inadvertidas y no son escuchadas". No son considerados sujetos de derechos al no estar legalmente reconocidos. Esta situación "no solo impacta a las personas afectadas, sino también a la sociedad como un conjunto ya que la exclusión de todo un sector de la población puede provocar tensiones sociales y perjudicar significativamente el desarrollo económico y social".

5. Cifras globales: migrantes, refugiados y desplazados internos

En el año 2019, un informe de la ONU identificó un aumento considerable de migrantes, cuyo número alcanzó los 272 millones a nivel global, cifra que indica un crecimiento más rápido que la población mundial. Asimismo, su distribución arroja

datos a considerar; en su mayoría, los migrantes se desplazan entre los países ubicados dentro de la misma región: el 80 % en África subsahariana, el 83 % en Asia oriental y suboriental, el 63 % en Asia central y meridional y el 73 % en América Latina y el Caribe proceden de la región en la que residen. Otro punto importante es la mayor concentración que se encuentra liderada por Europa con 82 millones de migrantes, seguida por América del Norte, que alberga a 59 millones, y África del Norte y Asia occidental, con 49 millones. Aquí, resulta interesante que, si bien Europa y América del Norte hospedan al mayor número de migrantes, la población desplazada al norte de África, el Asia occidental y el África subsahariana creció más rápidamente. En cuanto a los países que recibieron mayor número de migrantes, se identifican: Estados Unidos con 51 millones, Alemania y Arabia Saudita con unos 13 millones respectivamente, Rusia con 12 millones, el Reino Unido con 10 millones, y los Emiratos Árabes Unidos con 9 millones.

Y si hablamos de datos, la humanidad se enfrenta a la mayor crisis de desplazamientos forzosos desde la Segunda Guerra Mundial. Según la ACNUR, 70,7 millones de personas en todo el mundo se han visto obligadas a huir de sus países: *25,9 millones de refugiados, de los cuales más de la mitad son niños*; 41,3 millones de desplazados internos; y 3,5 millones de solicitantes de asilo. Son parte de estos datos los 3,9 millones de apátridas registrados, pudiendo ser muchos más los que superan esta cifra. Por día, 37 000 personas se desplazan a la fuerza.

Con respecto a la distribución demográfica, el mayor porcentaje de refugiados, representando el 67 %, provienen de la República Árabe Siria (6,7 mill.), seguido por Afganistán (2,7

mill.), Sudán del Sur (2,3 mill.), Birmania (1,1 mill.) y Somalía (900 mil). Los países receptores son Turquía (3,7 mill.), Pakistán (1,4 mill.), Uganda (1,2 mill.), Sudán (1,1 mill.) y Alemania (1,1 mill.).

En el caso de desplazados internos, el mayor número se ubica en Colombia (7,8 mill.), seguido por Siria (6,1 mill.), República Democrática del Congo (4,5 mill.), Somalía (2,6 mill.), Etiopía (2,6 mill.), Nigeria (2,1 mill.), Yemen (2,1 mill.), Afganistán (2,1 mill.), Sudán del Sur (1,8 mill.), Sudán (1,8 mill.), Irak (1,8 mill.), Ucrania (800 mil), Camerún (668 500), Azerbaiyán (620 400), Birmania (370 300) y Georgia (282 400).

6. Las alertas en América Latina y el Caribe. Relectura de desplazamientos y números críticos

La región se ha caracterizado por ser área de origen, tránsito y destino de migrantes. Sin embargo, al tratarse de un proceso social en su esencia, ha manifestado fluctuaciones que invitan a una relectura del estado de la situación.

Al conocido desplazamiento migratorio hacia los Estados Unidos desde México y América Central, se le ha sumado la emigración desde países del Caribe y América del Sur. Podemos hablar aquí de una crisis migratoria que se refuerza a partir del endurecimiento de las políticas migratorias implementadas por los Gobiernos de Estados Unidos, a cargo de Trump, y de México, bajo la gestión de López Obrador.

Entre los países miembros del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA)[5], se identifica a Belice, El Salvador y Costa Rica como principales países de destino de la población

proveniente de Nicaragua, Honduras y Guatemala. Además, desde el año 2015, se incrementó el flujo de migrantes extrarregionales provenientes de Cuba, Haití y del continente africano. Según la OIM (2016), la población de estos últimos lugares está más expuesta a vulnerabilidades por el idioma, la falta de redes de apoyo, la xenofobia y la ausencia de representaciones diplomáticas de sus países de origen a lo largo de la ruta, lo que prácticamente imposibilita que puedan recibir asistencia consular y documentación, entre otras cosas.

Además, se identifican las tendencias de feminización de la migración, el incremento de casos de niños migrantes y la migración de familias en grupos tipo "caravanas" (OIM, julio de 2019).

La situación crítica de Venezuela, que se manifiesta en sus dimensiones políticas, económicas y sociales, tuvo por consecuencia la emigración de más de 3 millones de venezolanos[6] hacia otros países de América Latina y el Caribe. Según la ACNUR,"es el mayor éxodo en la historia reciente de la región y una de las mayores crisis de desplazados en el mundo".

Por su parte, en Argentina se incrementa el número de inmigrantes provenientes de África, Europa del Este y Asia.

De los países de Honduras, Guatemala y El Salvador, las personas huyen de la violencia, las pandillas y el crimen organizado hacia México, Costa Rica y Nicaragua. La ACNUR identificó 11 000 personas que solicitaron el reconocimiento como refugiados en México y Estados Unidos, y se registró un aumento del número de mujeresen en este grupo.

Como fue señalado, en nuestro continente se encuentra el país con más desplazados internos en el mundo. Según las ACNUR (2018), Colombia registró 7,8 millones de personas que se vieron obligadas a dejar sus hogares, retirándose a zonas más seguras dentro del territorio por consecuencia, principalmente, de los conflictos armados, representando el 17,14 % de la población.

En cuanto a los apátridas, el mayor número de casos se encuentra en el Caribe. Aquí se incluyen a los nuevos apátridas: 200 000 personas de origen haitiano que viven en la República Dominicana. El origen: una ley que priva de la nacionalidad dominicana a las personas de origen haitiano nacidas en el país entre 1929 y 2010 dictada por el Tribunal Constitucional de República Dominicana en el año 2013. Esta medida fue catastrófica si se tiene en cuenta que en el censo del 2012, el 11 % de la población de República Dominicana eran de ascendencia haitiana, es decir, 1,1 millones de personas.

7. Gobernanza migratoria global

Se trata de un llamado a la comunidad internacional que busca un acuerdo en materia migratoria que vele por los migrantes como sujetos de derechos. Se entiende por "gobernanza de la migración" el diseño y aceptación de

> marcos conjuntos de normas jurídicas, leyes, reglamentos, políticas y tradiciones, así como de estructuras organizativas (subnacionales, nacionales, regionales e internacionales), y procesos pertinentes que regulan y determinan la actuación de los Estados en respuesta a la migración en todas sus formas, abordando los derechos y obligaciones y fomentando la cooperación internacional (OIM).

En la primera instancia de la participación, la gobernanza global necesita coordinación y acuerdo institucional al interior de los Estados, sobre todo en aquellos federales. Como señala el documento elaborado por la Unión Interparlamentaria, la Organización Internacional del Trabajo y las Naciones Unidas (Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos) (2015):

> En materia de migración, se debería adoptar un enfoque que hiciera partícipe a la "totalidad del gobierno" o a un "gobierno unido", porque la mejor manera de abarcar todas las cuestiones relacionadas con la migración es implicar a todos los ministerios competentes, incluidos los ministerios de Interior o Asuntos Internos, Asuntos Exteriores, Empleo o Trabajo, Educación y Salud, de todos los países (de origen, tránsito y destino).

Además, deberían participar la diplomacia parlamentaria, organismos nacionales y regionales y actores no gubernamentales con injerencia en temas migratorios.

La urgencia de una gobernanza global responde a las nuevas configuraciones e incrementos de los desplazamientos humanos que discurren en el escenario de violencia estructural que presenta el sistema internacional, donde se identifican las víctimas y se difuminan los victimarios. Al respecto, Galtung (2016) afirma:

> La violencia puede ser vista como una privación de los derechos humanos fundamentales, en términos más genéricos hacia la vida, eudaimonía, la búsqueda de la felicidad y prosperidad, pero también lo es una disminución del nivel real de satisfacción de las necesidades básicas, por debajo de lo que es potencialmente posible.

Claramente, como señala Su Santidad el papa Francisco, estamos ante la globalización de la indiferencia producto del individualismo combinado con el utilitarismo y viralizado a través de la red mediática, que se constituye y desarrolla desde las sociedades económicas más avanzadas y desarrolladas. En este contexto,

> las personas migrantes, refugiadas, desplazadas y las víctimas de la trata se han convertido en emblema de la exclusión porque, además de soportar dificultades por su misma condición, con frecuencia son objeto de juicios negativos, puesto que se las considera responsables de los males sociales. La actitud hacia ellas constituye una señal de alarma, que nos advierte de la decadencia moral a la que nos enfrentamos si seguimos dando espacio a la cultura del descarte[7].

En este marco, la gobernanza global se traduce en una necesidad. Su concreción debe ser resultado de la diplomacia profesional, entendida como una herramienta prioritaria. Cuestión de la que careció el primer intento global de gobernanza migratoria: el Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular del año 2018. Para llegar a su abordaje, se propone, a continuación, una revisión de sus antecedentes:

8. Marco de Gobernanza sobre la Migración

A los fines de colaborar con los Estados en la definición de sus políticas migratorias bien gestionadas, la OIM diseñó un Marco de Gobernanza de Migración (MIGOF) en el año 2015, basado en los principios de adherirse a las normas internacionales y respetar los derechos de los migrantes, formular políticas con base empírica y aplicar un enfoque integral de gobierno, y forjar asociaciones para encarar la migración y las

cuestiones conexas. A partir de esto, la mayor o menor gobernanza migratoria estaría dada por el cumplimiento de objetivos específicos, como fomentar el bienestar socioeconómico de los migrantes y la sociedad, abordar eficazmente los aspectos relativos a la movilidad en situaciones de crisis, y asegurar una migración ordenada, segura y digna. Estos lineamientos serían la base para la formulación de indicadores de gobernanza.

8.1. La Agenda 2030: nuevo paradigma migratorio

El 25 de septiembre de 2015, la Cumbre Mundial de Desarrollo Sostenible, con epicentro en Nueva York, fue escenario de la Declaración sobre el Desarrollo Sostenible "La transformación de nuestro mundo: la Agenda para el Desarrollo Sostenible 2030", que reconocía las contribuciones positivas de los migrantes y su papel fundamental en el desarrollo sostenible.

La Declaración, firmada por los Estados miembros de las Naciones Unidas, constituye una guía de acción basada en 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)[8] con 169 metas que, poniendo énfasis en las personas, el planeta, la prosperidad, la justicia y la paz, enfrentan los desafíos en materia social, económica y ambiental que presenta la actual globalización. Para la OIM, la inclusión de la migración en los ODS constituyó un hito y corrigió su ausencia en los Objetivos de Desarrollo del Milenio propuestos por las Naciones Unidas en el año 2000.

La Agenda 2030 es un llamado de alerta a la comunidad internacional que compromete a los Estados, pero que al mismo tiempo alienta la cooperación para el diagnóstico, elaboración e implementación de políticas, planes y programas que enfrenten la pobreza y las desigualdades, que velen por los derechos

humanos con énfasis en la igualdad entre los géneros, que garanticen una conciencia y protección del medio natural para lograr, en consecuencia, sociedades más justas, inclusivas y pacíficas. Los ODS se configuran en una propuesta global, pero su abordaje depende de los retos específicos que tenga cada país y de los recursos que disponga para enfrentarlos.

En este marco, la Agenda 2030, cuyo principio ha sido "no dejar a nadie atrás", permitió la reinterpretación de la migración en un mundo conmovido por grandes desplazamientos humanos, considerando su contribución al desarrollo sostenible. En el objetivo 10, por ej., se busca reducir la desigualdad en los países, y entre las metas que se propone, la 10.7 es clara: "Facilitar la migración y la movilidad ordenadas, seguras, regulares y responsables de las personas, incluso mediante la aplicación de políticas migratorias planificadas y bien gestionadas". En el "objetivo 8: Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos", resulta importante señalar la meta 8.8: "Proteger los derechos laborales y promover un entorno de trabajo seguro y sin riesgos para todos los trabajadores, incluidos los trabajadores migrantes, en particular las mujeres migrantes y las personas con empleos precarios".

Según el Informe de los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2019, elaborado por las Naciones Unidas, la mayoría de los países cuenta con políticas que facilitan una migración ordenada, segura, regular y responsable, pero queda mucho por hacer para proteger los derechos y el bienestar socioeconómico de los migrantes. El Indicador 10.7.2 "Número de países que han aplicado políticas migratorias bien gestionadas que facilitan la mi-

gración y la movilidad ordenadas, seguras, regulares y responsables de las personas" perteneciente a la meta 10.2, se basa en seis dominios de políticas: capacidad institucional y políticas; derechos de los migrantes; migración segura y ordenada; migración laboral y costos de reclutamiento, alianzas internacionales, y crisis humanitarias y política migratoria, permitiendo el análisis de situación en 105 países con datos disponibles. Si bien el 76 % contaba con políticas para una migración segura, un poco más de la mitad, el 54 %, tenía políticas sobre derechos de los migrantes, y el 57 % elaboró políticas para el bienestar socioeconómico de los migrantes.

En sintonía con la Agenda 2030, la mayoría de los Estados miembros de Naciones Unidas coincidieron en el plano discursivo, visibilizando y reconociendo a través de acuerdos la contribución positiva de los migrantes al crecimiento inclusivo y al desarrollo sostenible.

8.2. Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes

Lamentablemente, la conciencia internacional sobre los migrantes que, huyendo de la violencia, se encuentran con la muerte en el Mediterráneo no fue suficiente para evitar 3 800 decesos por ahogamiento en el 2016, cifra superior al año anterior y que resultó alarmante tomando como referencia a las 327 846 personas que arribaron a costas europeas; es decir, disminuyó considerablemente el número de migrantes que llegaron, pero fueron más los muertos en el trayecto. En este marco, los Estados miembros de las Naciones Unidas expresaron su voluntad política de salvar vidas, proteger derechos y compartir la responsabilidad a escala mundial mediante la firma de la

Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes el 19 de septiembre de 2016. Entre los compromisos que se plantearon, los Estados manifestaron la necesidad de plantear directrices sobre el trato de migrantes en situaciones de vulnerabilidad, tratamiento de urgencia para el incremento de menores no acompañados en tránsito. En complemento, establecieron el diseño y desarrollo de un pacto mundial para establecer una migración segura, ordenada y regular, a los fines de guiarse por un conjunto de principios y enfoques comunes, y la elaboración de un pacto mundial sobre refugiados que estableciera la responsabilidad de acoger y darles apoyo, para el año 2018.

8.3. Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular

Desde la Declaración de Nueva York, se intensificaron los flujos migratorios en el Mediterráneo y adquirieron preocupación las caravanas de migrantes que viajan de Centroamérica a la frontera sur de Estados Unidos. En este contexto, los Estados miembros de la ONU cumplieron con el compromiso de aprobar el primer acuerdo global sobre migraciones en la Conferencia Intergubernamental que se desarrolló en Marruecos los días 10 y 11 de diciembre de 2018.

En sus orígenes, el pacto pretendía representar un marco de cooperación internacional para un abordaje completo del proceso migratorio, incentivando el multilateralismo, y, si bien fue aprobado, varios países no ajenos a la problemática lo rechazaron. A pesar de no ser un acuerdo legalmente vinculante, Estados Unidos, Israel, República Checa, Hungría y Polonia votaron en contra del Pacto. Se abstuvieron: Argelia, Australia, Austria,

Bulgaria, Chile, Italia, Letonia, Libia, Liechtenstein, Rumania, Suiza y Singapur. Y se ausentaron: Eslovaquia, Lituania y República Dominicana. Entre los fundamentos de su posicionamiento, señalan la incompatibilidad con la soberanía nacional y que podría incentivar la inmigración ilegal.

El Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular estableció 23 objetivos que respondían a los siguientes principios rectores, transversales e interdependientes, a saber: centrarse en las personas; cooperación internacional; la soberanía nacional; Estado de derecho y garantías procesales; desarrollo sostenible; derechos humanos; perspectiva de género; perspectiva infantil; enfoque pangubernamental; y un enfoque pansocial.

8.4. La respuesta de la Iglesia a la globalización de la indiferencia

En el entendimiento de lo esencial de la cooperación internacional dialogada, y ante la urgencia de respuestas y soluciones, la Santa Sede, en el año 2017, creó la "Sección Migrantes y Refugiados" como parte del Dicasterio para el Servicio del Desarrollo Humano Integral, destinado a orientar las acciones de la pastoral a nivel mundial con relación al acompañamiento de los migrantes y refugiados, a las víctimas de la trata y a la esclavitud de seres humanos. Esta iniciativa, dirigida por su Santidad el Papa Francisco, complementa la labor que ha sido realizada por la Iglesia y, al mismo tiempo, es sustancial del actual Pontificado que ha convertido la crisis humanitaria de la inmigración en uno de sus pilares de trabajo fundamentales.

La Sección Migrantes y Refugiados, luego de consultar a diferentes Conferencias Episcopales y a ONG católicas especia-

listas en las temáticas de referencia, elaboró un documento titulado "20 puntos de Acción para los Pactos Mundiales", que realiza un llamado a poner en práctica una serie de recomendaciones en pos del cumplimiento de los Pactos sobre "migración segura, regular y ordenada" y "refugiados" propuestos por las Naciones Unidas. El documento invita a establecer lazos con la comunidad internacional a los fines de "promover y adoptar medidas eficaces destinadas a proteger la dignidad, los derechos y las libertades de todas las personas en situación de movilidad humana, incluidos los migrantes forzados, los solicitantes de asilo, los refugiados y los desplazados internos".

La Iglesia católica comprendió que los pactos mencionados constituían "una oportunidad única para articular una respuesta conjunta, en términos de cooperación internacional y de responsabilidad compartida". No solo representaban un accionar entre actores internacionales, sino también, y fundamentalmente, abría la necesaria capacidad de diálogo a nivel intraestatal con la participación de la sociedad civil. Es por ello por lo que se plantean 20 puntos concretos y tangibles que –articulados en las actitudes de acoger, proteger, promover e integrar que resultan fundamentales para asegurar el respeto por los derechos humanos– proponen:

- Acoger: aumentar las vías seguras y legales para los migrantes y refugiados. Entendiendo que la migración debe ser segura, legal y ordenada, y que la decisión de migrar debe ser voluntaria, se propone que los Estados prohíban las expulsiones arbitrarias y colectivas, respetando el principio de no devolución que debe priorizar el nivel de seguridad que cada individuo puede tener efectivamente

y no la evaluación del estado general de seguridad de un país. Se incentiva a los Estados y otros actores implicados a ampliar el número y la variedad de canales jurídicos a través, por ejemplo, de visados humanitarios o, en el caso de su existencia, con su expansión entendida como prioridad política nacional. Se proponen los visados estudiantiles para todos los niveles educativos, los visados de reunificación familiar (incluyendo abuelos, hermanos y nietos), y adoptar programas de corredores humanitarios y políticas nacionales que permitan a las personas obligadas a huir de conflictos armados, persecuciones o violencia generalizada en sus países de origen ser inmediatamente acogidas por Estados vecinos, con la garantía, por ejemplo, de un estatuto de protección temporal. Se sugiere legislar y diseñar políticas en materia de integración local a través del patrocinio privado y comunitario por parte de ciudadanos, comunidades y organizaciones, y generar programas de acogida responsable y digna de los migrantes y refugiados, reconociendo que los grandes asentamientos exacerban las condiciones de vulnerabilidad. El documento también señala la necesidad de lograr un equilibrio entre la seguridad de cada persona que se encuentra en situación vulnerable y las preocupaciones de la seguridad nacional de cada Estado, para lo cual se propone la formación y capacitación en materia de derechos humanos y de asilo para las autoridades que trabajan en áreas fronterizas, la adopción de políticas nacionales que generen el acceso a los servicios básicos antes de analizar la cuestión de la situación jurídica del solicitante, el

acceso a servicios jurídicos de forma que se garantice la protección de quienes huyen de la guerra y la violencia, y el diseño de soluciones alternativas a la detención para aquellos que entran en un país sin autorización.

- Proteger: garantizar los derechos y la dignidad de los migrantes y de los refugiados, constituyendo un llamado a los Estados con importantes salidas migratorias a adoptar políticas y prácticas que protejan a los ciudadanos que deciden emigrar, como por ejemplo, la creación de sistemas nacionales de información y de formación prepartida para alertar y educar a la sociedad civil y a las autoridades estatales en áreas fronterizas sobre indicios de trabajo forzado o tráfico, la creación de un departamento gubernamental para la diáspora, y el ofrecimiento de asistencia consular y protección en el extranjero. En el caso de los Estados receptores, estos tienen la responsabilidad de legislar y adoptar políticas que enfrenten la explotación, el trabajo forzoso y la trata de personas, por ejemplo, a través de la prohibición de la retención de documentación de identificación, del acceso a la justicia para garantizar el cumplimiento a sus derechos humanos sin miedo a represalias (como la detención y la deportación), y de políticas socioeconómicas como la apertura de cuentas bancarias personales y la regulación en el acceso al salario mínimo. Además, se alienta a los Estados receptores a adoptar políticas que garanticen ayuda en los niveles económico (como realizar transacciones financieras), burocrático (en cuanto a los permisos de trabajo) y comunicacional (generando el acceso y uso de la telecomunica-

ciones). Asimismo, se recomienda el diseño de programas que alienten la inserción en las comunidades locales y de reinserción laboral en sus países de origen. El documento insta a los Estados a buscar soluciones alternativas a la detención de migrantes menores de edad que entran a un país sin autorización, como el ofrecimiento de custodias temporales u hogares de crianza para menores no acompañados o separados, la creación de centros separados para la identificación y tramitación de menores, adultos y familias, el registro obligatorio de todos los nacimientos, y la garantización del acceso a la educación y a la seguridad social, incluyendo los servicios de atención primaria de salud, independientemente de su situación migratoria e inmediatamente después de la llegada.

- Promover: favorecer el desarrollo humano integral de los migrantes y refugiados en el país receptor, no solo para su bienestar, sino también para contribuir al progreso y beneficio de la comunidad local. En este sentido, se propone que los Estados promuevan la libertad de circulación de los migrantes y la libertad de elegir su lugar de residencia, que adopten políticas que proporcionen acceso a clases y formación en la lengua y costumbres locales, que elaboren y aprueben normativas, políticas y prácticas que promuevan y preserven la integridad, el bienestar de la familia y su reunificación (de ser necesaria) independientemente de su estatus migratorio, y que diseñen e implementen políticas que proporcionen a todas las personas con discapacidad el acceso a equipos de asistencia de

su condición, independientemente de su estatus migratorio.

- En pos del desarrollo humano integral, el documento alienta a la comunidad internacional a que aumente su participación en la asistencia de emergencia a los Estados que albergan y apoyan grandes afluencias de refugiados y migrantes, por ejemplo, a través del desarrollo de la infraestructura de servicios médicos, educativos y sociales en las áreas de recepción. Otro punto de importancia, que hace a la integridad de las personas, es la libertad de religión tanto en la creencia como en la práctica que debe ser garantizada por los Estados.
- Integrar: enriquecer a las comunidades locales por medio de una mayor participación de migrantes y refugiados. El respeto a los valores, tradiciones y leyes de la comunidad receptora y el aprendizaje cultural de las poblaciones ingresantes permiten una interacción solidaria e inclusiva. Contribuye a este posicionamiento la adopción de programas que promuevan activamente una narrativa positiva sobre los migrantes y los refugiados, como también la publicación de anuncios informativos en el idioma de origen de los grupos más amplios.

9. La gobernanza migratoria regional

América Latina y el Caribe han presentado diferentes esquemas de integración regional (SICA, CELAC, CAN, ALBA-TCP, CARICOM, Unasur, Mercosur, Alianza del Pacífico) que, a los fines de situaciones compartidas, sobre todo cuando son cons-

tantes los flujos intrarregionales, han sido oportunidades de diálogo para mancomunar estrategias e implementarlas.

En América del Sur, marcó un hito en materia migratoria el Acuerdo sobre Residencia para Nacionales de los Estados Partes del Mercosur, Bolivia y Chile firmado en el año 2002 y reglamentado en el 2009, al que posteriormente adhirieron Colombia, Ecuador y Perú.

Aún queda mucho camino por recorrer, entendiendo las dificultades de articulación con el nivel nacional.

9.1. La gestión y la gobernabilidad migratoria en América Latina y el Caribe

Cuando estamos hablando de un fenómeno que trasciende fronteras, resulta ingenuo pensar en una respuesta unilateral y diseñada a nivel doméstico. Sin embargo, el principio de soberanía de los Estados fomenta un abordaje endogámico. La respuesta implica gestión, no necesariamente basada en un paradigma de derechos.

Según la OIM, la gestión "remite a los enfoques planificados para la aplicación y puesta en práctica de los marcos normativos, legislativos y administrativos elaborados por las instituciones encargadas de la migración".

> Gestión y ejecución, principalmente por los Estados en el marco de los sistemas nacionales o a través de la cooperación bilateral y multilateral, de un conjunto de actividades que abarca todos los aspectos de la migración y la incorporación de las consideraciones relativas a la migración en las políticas públicas.

9.2. Centroamérica y los acuerdos de "tercer país seguro"

Un claro ejemplo de gestión en materia migratoria son los acuerdos de "tercer país seguro" propuestos por Estados Uni-

dos. Se trata de acuerdos bilaterales a través de los cuales se busca impedir que los migrantes de América Central y el Caribe soliciten asilo en el país del norte. Su fundamento recae en los principios de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados (1951) que indica que un Estado puede rechazar la solicitud de asilo de una persona, remitiéndola a un tercer país considerado "seguro". EE. UU. firmó este tipo de acuerdos con Guatemala, seguido por Honduras y El Salvador. A modo de ejemplo, el Acuerdo entre el Gobierno de Estados Unidos de América y el Gobierno de la República de Honduras para la Cooperación en el Examen de las Reclamaciones de Protección establece que Honduras tiene la responsabilidad y obligación de recibir migrantes cuya solicitud de asilo fuera rechazada por los EE. UU.

Las críticas con respecto a este tipo de acuerdos recaen en la peligrosidad de la región y la violencia endémica que sufren los países mencionados, producto de las pandillas y el crimen organizado.

9.3. Gobernabilidad migratoria

Según Mármora (2010), la gobernabilidad migratoria es "el ajuste entre las percepciones y demandas sociales sobre las causas, características, y efectos de los movimientos migratorios; y las posibilidades e intencionalidad de los Estados para dar respuestas a dichas demandas en un marco de legitimidad y eficacia".

En este marco, el autor identifica tres modelos –tipos ideales– de gobernabilidad migratoria, a saber:

- Securitización: basado en el paradigma de la seguridad nacional, se criminaliza la figura del migrante. "El migrante es visto como una amenaza potencial debido a su posible vinculación con el terrorismo internacional, o bien al narcotráfico, a la delincuencia en general". Asimismo, se percibe como amenaza desde el punto de vista sociocultural, si conserva su identidad y prácticas culturales ajenas al país receptor. Se militarizan las fronteras y se ejercen mayores controles de residencia de extranjeros. La irregularidad es sinónimo de ilegalidad, e ilegalidad es igual a delito en muchos países, por lo cual recibe pena.
- Beneficios compartidos: para este modelo las migraciones pueden brindar beneficios a los Estados emisores y receptores, aunque Mármora afirma que "siempre que sean ordenadas y regulares". Este modelo se encuentra atravesado por la dimensión económica, haciendo hincapié en la igualdad de oportunidades y trato en el mercado laboral.
- Desarrollo humano para las migraciones: aquí el migrante es sujeto de derecho. La política migratoria debe diseñarse y aplicarse en función de los derechos de libre circulación, residencia y retorno, y el acceso a la justicia social. Las políticas migratorias no forman parte del terreno de la seguridad: "El modelo no acepta el calificativo de 'ilegal' para el migrante en situación irregular, considerando esta última una contravención administrativa y no un delito".

Estos modelos, si bien el autor los trabaja en la región sudamericana, nos sirven como instrumentos de análisis para identificar lo que está pasando en otros países del continente americano.

10. Legislación migratoria: críticas al norte y ¿en casa cómo andamos?

Las medidas políticas económicas de los Estados neoliberales presentes en América Latina y el Caribe en las últimas décadas del siglo XX impulsaron la emigración de miles de personas hacia Estados Unidos y Europa en busca de mejores condiciones de vida.

Sin embargo, en su mayoría se encontraron con respuestas restrictivas por parte de los países de destino, caracterizadas, como señala Ceriani Cernadas (2011), "por el aumento de los dispositivos de control y sanción, así como por el recorte de derechos humanos con base en la nacionalidad o la condición migratoria de las personas". A esto se suma, teniendo en consideración a la mayoría de los migrantes, los trayectos signados por la violencia y el horror, cuya manifestación extrema es la muerte.

Este panorama habilitó, y de manera creciente, las críticas de las sociedades latinoamericanas y caribeñas hacia dichas políticas, abogando por los derechos humanos de los migrantes, lo cual promovió espacios de diálogos y declaraciones regionales en su defensa.

No obstante, y aquí radica el centro de interés, la región presenta la cohabitación entre políticas migratorias de apertura

basadas en los derechos humanos y aquellas restrictivas que criminalizan la migración irregular. A esto se suma la tragedia de los trayectos hacia los países de destino dentro de la región, ya que la violencia en sus múltiples dimensiones no es patrimonio exclusivo del mar Mediterráneo y del desierto de Sonora. La OIM, a través del Proyecto de Migrantes Desaparecidos, que releva datos de muertos y desaparecidos en el proceso de migración, identificó más de 3 800 decesos en el periodo 2014-2019, siendo este último el año que más casos registró. El panorama se complejiza por la incapacidad de los países ante el accionar de actores no estatales como las pandillas y grupos del crimen organizado.

No necesariamente políticas migratorias y normativa actúan al unisono: las detenciones y deportaciones arbitrarias no solo son contrarias a los tratados internacionales de derechos humanos, sino también a la legislación migratoria nacional, y no son ajenos a esta panorama diversos países de la región.

Las políticas migratorias en varios países de América Latina y el Caribe presentan, en términos generales, los siguientes problemas identificados por Ceriani Cernadas (2011): enfoques y discursos excluyentes que se apoyan en una idea de soberanía nacional desfasada, que es incluso contradictoria con aperturas efectuadas en el plano económico y comercial que han generado mayor pobreza y emigración (políticas neoliberales); invisibilización de la niñez y la perspectiva de género; uso de eufemismos para hacer referencia a ciertos mecanismos de control migratorio que tienden a legitimar el desconocimiento de garantías de debido proceso, como, por ejemplo, la utilización de alojamiento, retención o aseguramiento para denominar medi-

das privativas de la libertad, o repatriación para encubrir la expulsión o deportación; enfoque securitario de la política migratoria, que entiende la migración como un problema antes que como la consecuencia de procesos estructurales de exclusión y como una oportunidad y un factor de desarrollo económico, social y cultural para los países de destino; conflictos bilaterales que complejizan el abordaje migratorio y refuerzan discursos y posiciones teñidos de xenofobia que se amparan en supuestas nociones de patriotismo; la ausencia de políticas de integración social de los migrantes en los Estados de destino; mecanismos débiles de protección y asistencia consular desde una perspectiva de derechos; y el uso político-electoral de la inmigración, mediante posiciones de discriminación étnica apoyadas en mitos y prejuicios difundidos por actores políticos y medios de comunicación.

Como se mencionó en el apartado de estudios politológicos, no necesariamente existe coherencia entre la legislación migratoria y la implementación de políticas. Incluso en países con normativas que tienen como eje los derechos humanos, la aplicación de políticas no es totalmente ajena a los problemas mencionados anteriormente. La oscilación pareciera darse entre el paradigma de la seguridad nacional y el paradigma de los derechos humanos, aparentemente dos extremos, pero que albergan variedad de grises en el medio. Asimismo, la política instrumental cobra un papel fundamental.

Como esquirlas del posicionamiento de Estados Unidos bajo el Gobierno de Trump, en América Latina y el Caribe se tomaron tendientes al control y exclusión de la figura del migrante.

México, en términos normativos, se encuentra en estos grises con la sanción de la ley migratoria del año 2011. Como señala Castilla Juárez (2014): "Por una parte, se busca potenciar la presencia de los derechos humanos, pero, por otra parte, se sigue viendo a la migración como un problema de orden público y seguridad nacional". Las dinámicas a nivel global, regional y nacional desafían a la normativa en vigencia, implementando políticas que responden a intereses económicos y políticos. La presidencia de López Obrador que pretendía ser antítesis del Gobierno de Peña Nieto (2012-2018), marcando un fuerte compromiso social, inauguró una política migratoria de puertas abiertas en la frontera sur. Esto se tradujo en un incremento de la población migratoria proveniente del Caribe, África y Asia. La reacción de EE. UU. se constituyó en la amenaza de imponerles aranceles a todos los productos mexicanos si no frenaba la ola migratoria centroamericana tendiente a establecerse en suelo norteamericano. Con una economía cerca de la recesión, López Obrador respondió endureciendo los controles migratorios y batiendo récords de deportaciones y detenciones.

Por ejemplo, Argentina, a pesar de contar con una ley migratoria, sancionada en el 2003 y reglamentada en 2010, de referencia regional al interpretar la migración como derecho humano, no fue ajena a la utilización político-electoral de la inmigración. Como consecuencia, un decreto presidencial del año 2017 realizó un giro sustancial estableciendo un paradigma de control y exclusión que criminaliza la migración.

Brasil, a pesar de haber sancionado una ley migratoria en el año 2017, reconocida por la Comisión Interamericana de De-

rechos Humanos (CIDH) por sustituir el Estatuto del Extranjero de 1980 (periodo dictatorial), en enero del 2019 se retiró del Pacto Mundial para la Migración de la ONU argumentando su soberanía en la elección de los migrantes.

Arrastrando una ley migratoria desde 1975, el Gobierno de Chile ha puesto en práctica otros mecanismos en respuesta a las transformaciones migratorias, siendo el país latinoamericano con un considerable incremento del número de inmigrantes desde el 2014, en su mayoría provenientes de Haití y Venezuela. La propuesta de reforma de la ley vigente y la utilización del decreto administrativo han sido parte de las políticas migratorias para "ordenar la casa" de la gestión de Piñera, que, como señala el director social del Servicio Jesuita a Migrantes, Pablo Valenzuela, "se aleja completamente de las expectativas que tenían las organizaciones de migrantes y pro migrantes de tener por fin una legislación con enfoque a derecho".

11. A modo de cierre

Los grandes desplazamientos humanos del siglo XXI plantean muchos interrogantes y pocas respuestas.

Para el presente artículo, resultó de interés realizar una aproximación sobre cómo interviene la política en la complejidad de los procesos migratorios consolidados y que se están gestando, en particular, en América Latina y el Caribe. En tal sentido, es de amplio conocimiento su consolidación como escenario de origen, tránsito y destino de migrantes. Sin embargo, la identificación de refugiados, víctimas de desplazamiento interno y apátridas retrotrae la mirada hacia nuestra región; un llamado a la conciencia y, necesariamente, a la acción.

Como se señaló, el terreno de la praxis no es sencillo, ya que en él convergen las decisiones de política nacional, regional e internacional; asimismo, los enfoques y principios detrás del diseño e implementación de mecanismos como respuesta son variados, oscilando entre la seguridad nacional y los derechos humanos.

Se intentó realizar una aproximación a la cuestión migratoria desde la ciencia política y las relaciones internacionales, no solo identificando los estudios realizados, sino también como campos de acción, entendiendo la política y la diplomacia como herramientas de cambio.

Las descripciones realizadas sobre los desplazamientos en América Latina y el Caribe y las respuestas brindadas por los Estados nos dan señales de que no existiría crisis de gobernabilidad migratoria, ya que los Estados responden priorizando su legitimidad política, seguridad nacional y económica. Por esta razón, proliferan las políticas migratorias utilitaristas, que se diseñan e implementan dependiendo de la reacción del electorado y de las asimetrías de poder, sorteando cualquier normativa nacional y compromisos regionales e internacionales.

No obstante, sí está en crisis la gobernanza mundial migratoria. No hay acuerdo general avalado por todos los Estados. El pacto mundial sobre migración es, lamentablemente, ejemplo de ello: el día de la votación, Estados que trabajaron en su desarrollo lo rechazaron, se abstuvieron o se ausentaron. A esto se suma que algunos firmantes, como Brasil y Chile, se retiraron tiempo más tarde por darse cuenta de que no respondía a los intereses de sus países. Importante aclarar es que el pacto era no vinculante. Entonces, ¿qué es lo que verdaderamente se po-

ne en juego en las respuestas ante las migraciones? Retomando, una posible respuesta sería la pérdida de legitimidad política a nivel nacional y de costos políticos y económicos a nivel internacional. Pero, también, es necesario recordar que se ponen en juego vidas al ser vulnerados derechos fundamentales.

Ahora, cuando los "otros" –migrantes, refugiados, desplazados internos y apátridas– interrogan desde sus muertes, asesinatos, violaciones, abusos y existencia frágiles a la conciencia y accionar de la humanidad, ¿qué hace la política?

Bibliografía

ACNUR (2014). "Convención sobre el Estatuto de los Apátridas". Recuperado en https://bit.ly/2XAKLmA.

ACNUR. "¿Qué es la apatridia?". Recuperado de https://bit.ly/2z3d1Ej.

ACNUR (2019). "Tendencias globales desplazamiento forzado en 2018". Recuperado de https://bit.ly/2XxQD01 (20/02/2020).

Biderbost Moyano, Pablo N. (2010). "El estudio de las migraciones en la Ciencia Política, un intento de sistematización". *Ciencia Política*, n.º 9, pp. 9-34. Recuperado de: https://bit.ly/3cmUotp (22/02/2020).

Castilla Juárez, Karlos A. (2014). "Ley de Migración mexicana: Algunas de sus inconstitucionalidades". *Migr. desarro* [online], vol. 12, n.º 23, pp. 151-183. Recuperado en https://bit.ly/2K70xOk (22/02/2020).

Ceriani Cernadas, Pablo (2016). "El lenguaje como herramienta de la política migratoria". *Revista Internacional de De-*

rechos Humanos: Sur, vol. 13, n.º 23, pp 97-112, recuperado de https://bit.ly/2yiXAqV (17/02/2020).

Ceriani Cernadas, Pablo (2011). "Luces y sombras en la legislación migratoria latinoamericana". *Nueva Sociedad*, n.º 233, recuperado de https://bit.ly/2Vx5c0X (18/02/2020).

Cortina, Adela (2018). "'Aporofobia' o el rechazo al pobre. *Ethic*. Recuperado de: https://bit.ly/34CpRF1 (22.02.2020).

Cortina, Adela (2017). *Aporofobia, el rechazo al pobre. Un desafío para la democracia.* Paidós: España.

De Lucas Martín, Francisco Javier (2004). "Globalización, migraciones y derechos humanos: la inmigración como res política". *Cuadernos Electrónicos de Filosofía del Derecho*, n.º 10, recuperado de https://bit.ly/2V7QXRu (20/02/2020).

Galtung, J. (2016): "La violencia cultural, estructural y directa". *Cuadernos de Estrategia*, pp. 147-168.

Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos (IPPDH) del Mercosur y Oficina Regional de la OIM para América del Sur (2016). "Migración, derechos humanos y política migratoria". Recuperado de https://bit.ly/2K7jiRu (22/02/2020).

Lascano y Vedia, J. (2007). *Política y diplomacia. Una política institucional hacia el mundo*. 1.º edición. Ediciones Tu Llave: Buenos Aires.

López Sala, A. M. (2005). *Inmigrantes y Estados: la respuesta política ante la cuestión Migratoria.* Anthropos: Barcelona.

Mármora, Lelio (2002). *Las políticas migratorias migraciones internacionales*. OIM-Paidós: Buenos Aires.

Mármora, Lelio (2010). “Modelos de gobernabilidad migratoria. La perspectiva política en América del Sur”. *REMHU–Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana*, vol. 18, núm. 35, pp. 71-92, Centro Scalabriniano de Estudos Migratórios, Brasilia, Brasil. Recuperado de https://bit.ly/3cmPmgu (21/02/2010).

Mitchell, C. (1989). “International Migration, International Relations and Foreign Policy”. *International Migrations Review*, v. 23, n.º 3, Nueva York, The Center for Migration Studies.

Nicolao, Julieta (S/R). “¿Hacia la *internacionalización* de la política migratoria argentina?”. Recuperado de https://bit.ly/2wGQSL2.

OIM (2015). Marco de gobernanza sobre la migración. Suiza. “Elementos esenciales para facilitar la migración y la movilidad de manera ordenada, segura, regular y responsable gracias a políticas migratorias planificadas y bien gestionadas”. Recuperado de https://bit.ly/2K6NpZc (22/02/2020).

OIM (2019). “Hallazgos del estudio de línea base sobre migración y desplazamiento en la región del SICA”. Recuperado de https://bit.ly/2VbD44N (22/02/2020).

OIM (2016c). “Plan para fortalecer la gobernanza de flujos de migrantes extraregionales en Mesoamérica”. Recuperado de https://bit.ly/2wGuJMT (22/02/2020).

ONU (2019). Informe de los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2019. Recuperado de https://bit.ly/34DcHaQ (22/02/2020).

Pérez Sáinz, Juan Pablo (2019). "La rebelión de los que nadie quiere ver. Respuestas para sobrevivir a las desigualdades extremas en América Latina". 1.º edición. Siglo XXI Editores: Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Vaticano. "Responder a los desafíos de los refugiados y migrantes: veinte puntos de acción para los pactos globales". Recuperado de https://bit.ly/2VbFzEd (22/02/2020).

Vaticano. Migrantes/Refugiados. "Responder a los refugiados y migrantes veinte puntos de acción pastoral". Recuperado de https://bit.ly/34PNqut (22/02/2020).

Unión Interparlamentaria, OIT, ONU (2015). *Migración, derechos humanos y gobernanza*.

---

1. Doctoranda en Ciencias de la Educación y licenciada en Ciencia Política por la Universidad del Salvador (USAL). Estudios superiores en Desigualdades y Políticas Públicas distributivas (FLACSO). Colaboradora académica y coordinadora de la Diplomatura Universitaria en Seguridad Pública con enfoque en Seguridad Internacional de la Facultad de Ciencias Sociales-USAL. Profesora universitaria de Introducción al Pensamiento Científico (UBA) y Taller de Tesis (USAL), donde también se desempeñó como docente en las asiganturas: Seminario América Latina y Metodología de la Investigación en Ciencias Sociales. Investigadora del Instituto en Ciencias Sociales (IDICSO-USAL). Se ha desempeñado en la gestión pública como investigadora y asesora en organismos gubernamentales nacionales y municipales. Correo electrónico: romina.sola@usal.edu.ar.↵
2. Aylan Kurdi, de origen sirio, representó la cruel realidad de muchos niños que forman parte de los desplazamientos humanos. Lamentablemente, años después de su muerte, el número de casos de niños y niñas que se ahogan en el mar continúa creciendo. ↵
3. Se hace alusión a la crisis financiera del 2008.↵
4. El autor define y encuadra a la política institucional hacia el mundo, afirmando que "la política institucional de un Servicio Exterior es aquella política dirigida a la absorción por parte de la política exterior del Estado, de los elementos de política interna que influyen en los intereses nacionales e internacionales" (Lascano y Vedia, 2007, p. 94).↵
5. Integrada por Belice, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá y República Dominicana.↵
6. Ver informe de la ACNUR, "Tendencias globales. Desplazamiento forzado en 2018". ↵
7. Discurso del papa Francisco "No solo se trata de migrantes" en el marco de la Jornada Mundial del Migrante y del Refugiado del año 2019. Ver https://bit.ly/3ckG6JK.↵
8. 1. Fin de la pobreza, 2. hambre cero, 3. salud y bienestar, 4. educación de calidad, 5. igualdad de género, 6. agua limpia y saneamiento, 7. energía asequible y no contaminante, 8. trabajo decente y crecimiento económico, 9. industria innovación e infraestructura, 10. reducción de las desigualdades, 11. ciudades y comunidades sostenibles, 12. producción y consumo responsables, 13. acción por el clima, 14. vida submarina, 15. vida de ecosistemas terrestres, 16. paz, justicia e instituciones sólidas y 17. alianza para lograr los objetivos.↵

La ciberseguridad en el siglo XXI y la situación de América Latina[1]

Mariano César Bartolomé[2]

Palabras clave: ciberseguridad, ciberespacio, internetworking, ciberterrorismo.

1. Introducción

El presente trabajo se enfoca en un fenómeno relativamente novedoso en el campo de la seguridad internacional, desde el momento en que registra apenas dos décadas de desarrollo: el de la así llamada "ciberseguridad", un recorte interdisciplinario donde confluyen las relaciones internacionales, el derecho y la informática. Las perspectivas y abordajes que admite esta cuestión son múltiples, heterogéneos y objeto de una permanente actualización, lo que da como resultado un estado del arte signado por el dinamismo. Con este panorama, este trabajo se propone ofrecer al lector un panorama general de la ciberseguridad y sus repercusiones en América Latina.

A esos efectos, en primer lugar presentaremos el concepto "ciberespacio", describiendo las amenazas más conocidas que se presentan en ese dominio; posteriormente, se pasará revista a cinco casos paradigmáticos de consumación de amenazas planteadas en el ciberespacio, diferentes entre sí, que gozaron de amplia repercusión internacional; y en tercer término, se revi-

sará el escenario hemisférico en materia de ciberseguridad y, dentro de ese espacio geográfico, la situación de América Latina en particular. Luego de esta fase de desarrollo, se esbozarán unas breves conclusiones.

2. La irrupción del ciberespacio y la heterogeneidad de las ciberamenazas

A comienzos de la década del noventa, dos fenómenos diferentes pero íntimamente relacionados entre sí se combinaron para generar un importante impacto en el campo de la seguridad: por un lado, el avance cualitativo registrado en el campo de las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC, según su abreviatura usual); por otra parte, la expansión de los procesos de *internetworking*, entendida como la interconexión de diferentes redes de transmisión de datos, que da lugar así a redes mayores. Todo esto en un contexto económico y tecnológico en el cual la información, como activo, registraba una notoria revalorización a escala global.

A la luz de esta inédita situación, surgieron numerosos conceptos que pretendían dar cuenta de amenazas y riesgos verdaderamente novedosos (o de antigua data aunque reconfigurados a la luz del cambio tecnológico), que no podían estar ausentes de las apreciaciones estratégicas ni del diseño e implementación de políticas públicas específicas. Así, en un listado que en modo alguno es exhaustivo, comenzó a hablarse de "guerra informática", "guerra cibernética", "guerra digital", "criminalidad cibernética" (o "cibercriminalidad"), "terrorismo digital", "terrorismo cibernético" (o "ciberterrorismo") y "guerra de la información", entre otros conceptos.

Con el paso del tiempo, el ciberespacio se consolidó como concepto rector en este campo, situación que perdura hasta el presente. Aunque en su última obra Kissinger (2014) lo describe de manera genérica como un entorno virtual de información e interacciones entre personas, definiciones más completas refieren a un "dominio global y dinámico compuesto por infraestructuras de TI (incluido Internet), redes, sistemas de información y telecomunicaciones" (Quintana, 2016: 45). O, de manera similar, a "un dominio global dentro del entorno de la información, que consiste en una red interdependiente de infraestructuras de TI, incluyendo Internet, redes de telecomunicaciones, sistemas informáticos, procesadores embebidos y controladores" (JCS, 2019: 55).

Hoy las ciberamenazas, entendidas como las amenazas que se desarrollan en el ciberespacio, son múltiples y heterogéneas. Y su potencial de daño es mucho mayor que antaño, debido principalmente al crecimiento exponencial de ese espacio cibernético. A modo de ejemplo de ese potencial de daño, en el año 2018 la firma de ciberseguridad estadounidense Cisco evaluó más de 3 600 ataques cibernéticos padecidos por empresas de 26 países diferentes, comprobando que en más del 53 % de las ocasiones cada agresión le había ocasionado perjuicios superiores a USD 500 mil a la compañía afectada, en concepto de pérdida de ingresos, clientes, oportunidades y costos de desembolso (Cisco, 2018: 46).

Hace un lustro, el Foro Económico Mundial calculaba que 3,2 mil millones de personas se conectaban cotidianamente a Internet, casi dos tercios de ese total desde naciones en desarrollo; esa cifra representaba una tasa de penetración equiva-

lente al 43 % de la población mundial, contra apenas 6,5 % a principios de siglo (WEF, 2016). Por la misma época, se estimaba que el cibercrimen generaba un costo anual de hasta USD 575 mil millones, equivalente al 0,5 % del PIB global, casi cuatro veces más que el monto anual de las donaciones para el desarrollo internacional (BID, 2016). Los últimos guarismos disponibles corresponden a Manuel Castells, quien actualizó los datos del Foro indicando que hoy ya hay 4,2 mil millones de usuarios de Internet, mientras que la telefonía celular totaliza más de 7 mil millones de aparatos (Castells, 2020). Con base en relevamientos efectuados a nivel global, plasmados en el cuadro 1, hoy los ciberataques están jerarquizados entre los diez riesgos más importantes, tanto en términos de probabilidad de ocurrencia, como de impacto, este entendido como generación de daño (WEF, 2019).

Cuadro 1

Riesgos prioritarios a nivel global	
Probabilidad de ocurrencia	**Impacto**
1. Eventos climáticos extremos.	1. Armas de destrucción masiva.
2. Fracaso de la mitigación y adaptación al cambio climático.	2. Fracaso de la mitigación y adaptación al cambio climático.
3. Desastres naturales.	3. Eventos climáticos extremos.
4. Fraude informático.	4. Escasez de agua potable.
5. Ciberataques.	5. Desastres naturales.
6. Desastres ambientales generados por el hombre.	6. Pérdida de la biodiversidad y colapso del ecosistema.
7. Migraciones masivas involuntarias.	*7. Ciberataques.*

8. Pérdida de la biodiversidad y colapso del ecosistema. 9. Escasez de agua potable. 10. Burbujas financieras en grandes economías.	8. Colapso de infraestructuras críticas. 9. Desastres ambientales generados por el hombre. 10. Expansión de enfermedades infecciosas.

Fuente: Foro Económico Mundial.

En este campo, un puñado de tecnicismos hasta hace poco desconocidos configuran importantes fuentes de peligro. Entre ellos, en un listado no exhaustivo: el *malware* consiste en programas que dañan severamente los equipos informáticos de la víctima, extrayendo de ellos datos sin consentimiento; el *spyware* son *softwares* que recopilan y extraen información de computadoras-blanco, transfiriéndola a otras; el *ransomware* consiste en un tipo de programa que veda nuestro acceso a determinadas partes del sistema operativo o a nuestros archivos (por ejemplo, encriptándolos), por lo cual es usual que su ejecutor solicite una suerte de rescate (*ransom*) económico o de otro tipo por su desactivación; el *ataque distribuido de denegación de servicio* (DDoS) es el bloqueo a un sitio web para impedir consecuentemente la prestación de servicios; y el conocido *phishing*, una operación a través de la cual proporcionamos información personal que será empleada en beneficio del timador, a un sitio web malicioso disimulado como una entidad legítima y conocida. A estos neologismos se puede agregar también el *hacktivismo*, vocablo que resulta de la combinación de *hacker* (o *hacking*) y "activismo", para hacer referencia a acciones coordinadas llevadas a cabo por miembros de una comunidad *online* descentralizada para alcanzar un objetivo común.

Con la salvedad expresa del plano internacional, que se rige por patrones y reglas propios, la puesta en práctica de las mencionadas ciberamenazas (que, como tales, hasta el momento de su ejecución se encuentran en el plano de lo conjetural) configura un *delito cibernético* o *ciberdelito*, entendido como un acto en el que claramente se aprecia la relación entre el uso de la tecnología informática mediante computadoras y servidores, y la apropiación ilegal de información valiosa por parte de la delincuencia (Buscaglia, 2015: 27). Existen definiciones más amplias que no se restringen a la información como blanco, como es el caso de la propuesta por la Unión Internacional de Telecomunicaciones: "Actividades en las cuales las computadoras o redes son empleadas como herramientas, blancos o lugares para el logro de fines criminales" (Instituto Igarapé and The Sec Dev Foundation, 2012: 3).

Independientemente de su formato, las ciberamenazas reúnen una serie de cualidades que incrementan notablemente su peligrosidad, a la vez que dificultan su control y eventual anulación. A nuestro juicio, nueve características son especialmente relevantes en este sentido, la primera de las cuales es su relativamente bajo costo en relación con otras formas de generación de daño; en este punto, es importante tener presente que el "armamento" utilizado por el agresor puede consistir en computadoras de uso cotidiano y *software* de precio accesible. La segunda característica es el carácter difuso de sus límites, pues en el espacio virtual se diluyen las tradicionales diferencias entre sectores o intereses públicos y privados, internos y externos[3]. En tercer lugar, es importante destacar su difícil detección, ya que las agresiones pueden pasar inadvertidas, o ser

confundidas con fallas de *hardware* o *software*. Cuarto, las ciberamenazas generan la obsolescencia de los tradicionales métodos de recolección y análisis de información para identificar a los agresores y comprender sus modos de operación. Una quinta característica de las ciberamenazas, que impacta en su peligrosidad, es su efecto multiplicador de blancos potenciales, incorporando a aquellos que, aunque adecuadamente protegidos desde el punto de vista físico, se encuentran vinculados informáticamente con el exterior; por ejemplo, a través de un virus se puede alcanzar en forma simultánea o concatenada a miles de computadoras y bases de datos interconectadas en todo el planeta. En sexto lugar, la inexistencia del factor "distancia" en el ciberespacio permite la operación remota desde el otro extremo del orbe. Como séptima cualidad, las amenazas en el ciberespacio pueden consumarse sobre varios blancos diferentes al mismo tiempo. En octavo término, se destaca que una agresión cibernética puede ser programada con mucho tiempo de antelación para ocurrir en fecha y horas exactas, o solo bajo determinadas condiciones. Finalmente, suele ser extremadamente dificultoso identificar con certeza los autores intelectuales de la agresión, e incluso sus ejecutores.

Del conjunto de características que presentan las ciberamenazas, la referencia a la multiplicidad de blancos es de vital importancia, por dos razones concretas. Por un lado, porque tal multiplicidad se ve facilitada por la estandarización a nivel global de *software*, precondición para el desarrollo del fenómeno de *internetworking* (por ejemplo, el sistema operativo Windows de Microsoft). Por otra parte, porque incluye las llamadas "infraestructuras críticas", cuyo funcionamiento depende de siste-

mas de control industrial (ICS) que suelen emplear Internet. Aquí entendemos como infraestructuras críticas a la infraestructura y los activos de vital importancia para la seguridad, gobierno, salud pública y economía nacionales, y para la confianza ciudadana[4]. Básicamente, la idea de infraestructuras críticas refiere a sistemas, máquinas, edificios o instalaciones relacionados con la prestación de servicios esenciales a la población (Quintana, 2016: 95). Esas infraestructuras incluyen los sistemas de procesamiento de información y telecomunicaciones, el *software* que permite operarlos, y el personal que maneja esos sistemas y emplea tal *software*. Como ha indicado un especialista (Burnett, 2015), la protección de las infraestructuras críticas demanda importantes niveles de cooperación internacional, debido a que en casi todos los países estas infraestructuras no cesan en las fronteras, sino que las trascienden. Por otro lado, las infraestructuras suelen ser administradas por operadores privados, que pueden ser corporaciones multinacionales que se encuentran en el exterior.

A partir de la relevancia de estos blancos potenciales, diferentes Gobiernos constituyeron organismos oficiales de distinto tipo para lidiar con la cuestión. En este campo, la iniciativa le correspondió al Gobierno estadounidense, cuyas decisiones fueron emuladas parcial o totalmente por actores homólogos. Así, en 1998 la Casa Blanca constituyó dentro de su ámbito al Centro Nacional de Protección de Infraestructura (NIPC), que luego de los atentados terroristas del 11S quedó absorbido por el Departamento de Seguridad Interior. Desde esta dependencia se emitió en el año 2003 la primera Estrategia Nacional para un Ciberespacio Seguro, en cuyas páginas se pone de rele-

vancia las vulnerabilidades de las infraestructuras críticas y la crucial importancia de su protección, articulando un conjunto de respuestas en tal sentido (The White House, 2003). Casi un decenio más tarde, Leon Panetta, por entonces secretario de Defensa, alertó públicamente que las mencionadas vulnerabilidades no habían sido resueltas totalmente, y en consecuencia su país enfrentaba el creciente peligro de sufrir un "Pearl Harbour cibernético" que hiciera colapsar el suministro eléctrico, las redes financieras y los sistemas de transporte (Spillius, 2012). Dentro del Departamento de Seguridad Interior, el NIPC dio lugar a la Agencia de Ciberseguridad y Seguridad de la Infraestructura (CISA), encargada de elaborar los documentos rectores en la materia, siendo su corolario la Ciber-Estrategia Nacional emitida el año 2018 (The White House, 2018).

Las nueve características que ponderamos especialmente en las ciberamenazas no solo incrementan su peligrosidad, sino también su versatilidad, ya que pueden adoptar diferentes manifestaciones según el actor que las ejerce, como lo expresamos en el cuadro 2. Entre esos actores se encuentra el Estado, que, como se constatará en párrafos siguientes, ha sido responsable de este tipo de acciones en repetidas oportunidades. De hecho, el programa de monitoreo de incidentes cibernéticos que lleva adelante un prestigioso *think tank* estadounidense identificó, hasta la actualidad, 28 naciones sospechadas de conducir acciones de ese tipo[5]. Huelga aclarar que, cuando ese actor es una organización criminal o un grupo terrorista, se estaría frente a situaciones de *cibercriminalidad* y *ciberterrorismo*, respectivamente.

Cuadro 2

Manifestaciones de ciberamenazas			
Agresor	**Blanco**	**Objetivo específico**	**Fin último**
Organismo estatal (civil o militar)	Red C4ISR	Interrupción de actividades de comando y control	Ganar el conflicto
Organización terrorista	Sistemas de comunicaciones civiles	Interrupción de actividades económicas y libre flujo de la información	Producir un acto de naturaleza política
Organización criminal	Sistema de contabilidad de una empresa	Transferencia de fondos a cuentas propias	Ganancia financiera
Empresa privada	Banco de datos de la competencia	Acceso a información clasificada	Obtener una ventaja competitiva

Fuente: elaboración propia.

3. Cinco casos de relevancia

La versatilidad de las ciberamenazas actuales se constata en cinco casos extremadamente heterogéneos entre sí, todos ellos de amplia repercusión mediática internacional, ocurridos en los últimos trece años. El primero de esos eventos se desató en abril del año 2007 en Estonia, nación báltica que sufrió un ciberataque de más de una veintena de días de duración. Las investigaciones encaradas por el Gobierno local, con la asistencia de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), apuntaron hacia Rusia, indicando que los atentados se hicieron desde direcciones IP allí localizadas. Sin embargo, hasta el día

de hoy las evidencias concretas no indican que esos ataques los haya realizado el Gobierno ruso, sino grupos de *hackersfreelance* sin jerarquía estatal.

Los adherentes a la referida "pista rusa" señalan que el acto habría sido una suerte de represalia llevada adelante por Moscú. Y la causa, la decisión adoptada por el régimen estonio de relocalizar en un cementerio de las afueras de Tallinn una estatua militar soviética que hasta esos momentos estaba ubicada en el centro de la ciudad. De acuerdo a las crónicas de la época, el monumento erigido en 1947 tenía un alto valor simbólico para la minoría local rusa, pues representaba los grandes esfuerzos realizados por la entonces existente Unión Soviética para liberar al país del yugo nazi; sin embargo, sectores mayoritarios de la población asociaban la esfinge con la opresión padecida precisamente a manos de los soviéticos, desde la expulsión de los nazis hasta 1991.

Los ciberataques en cuestión estuvieron dirigidos a entidades bancarias, periódicos, el gobernante Partido de las Reformas, el Parlamento y oficinas estatales, cuyos sistemas *online* colapsaron debido a la saturación producida por equipos informáticos infectados con virus –conocidos como *zombies*– desde donde les enviaron cantidades masivas de mensajes basura (*spam*). Como ya se dijo, este tipo de agresión es conocido como ataque distribuido de denegación de servicio (DDoS). Así, las reparticiones estatales vieron suspendidas sus actividades, se paralizó la banca electrónica y el empleo de cajeros automáticos, y los medios de comunicación no pudieron transmitir las noticias.

El caso de Estonia planteó un importante dilema en la OTAN (institución a la cual ya pertenecía el país en aquellos momentos) en cuanto al tipo de respuesta que debía adoptar. No quedaba claro si un ciberataque encuadraba en el mecanismo de defensa colectiva previsto por el Tratado del Atlántico Norte en su artículo 5, que indica que un ataque armado contra uno o varios aliados será considerado como un ataque dirigido contra todos los miembros. En cualquier caso, la Alianza Atlántica radicó allí su Centro de Excelencia Cooperativa de Ciberseguridad, que incluyó entre sus primeras tareas la convocatoria a un grupo de expertos para elaborar un texto referencial sobre el marco legal aplicable a ciberataques. El texto en cuestión, conocido como *Manual de Tallin*, constituye hasta el presente el documento más avanzado en esa materia: a lo largo de dos partes, siete capítulos y casi un centenar de reglas de conducta, la obra aborda la interacción entre el ciberespacio y el Estado respecto al uso de la fuerza (Schmitt, 2013).

En línea de tiempo, el segundo acontecimiento de amplia repercusión mediática internacional que puso en evidencia tanto la versatilidad de las ciberamenazas, como su letalidad, tuvo lugar en el año 2008, y su protagonista fue Anonymous. Con ese nombre se conoce a una red global de hacktivistas, sin liderazgos claros, que coordinan sus acciones para realizar protestas o reclamos masivos en la web, produciendo en numerosas ocasiones ciberataques contra sitios gubernamentales, de determinadas corporaciones e incluso de grupos terroristas (entre ellos, *Daesh* o ISIS), hackeándolos y publicitando datos reservados, o simplemente inutilizándolos vía denegación de servicio. Su nota distintiva es una caricatura basada en el rostro de Guy

Fawkes, un soldado católico inglés que intentó asesinar con una bomba al rey Jacobo I, a principios del siglo XVII.

Aparentemente creada en el año 2003, su lema es: "El conocimiento es libre. Somos Anonymous. Somos Legión. No perdonamos. No olvidamos. ¡Esperadnos!". Los ejes de sus protestas suelen enfocar en el fenómeno de la globalización, el consumismo, la libertad de expresión, los derechos humanos y los sistemas gubernamentales de seguridad pública y preservación de la información, a los que consideran mecanismos de vigilancia y censura ciudadanas, respectivamente. Como se anticipó, su acción más publicitada tuvo lugar en el año 2008, cuando articuló dos olas de protestas de alcance global contra la así llamada Iglesia de la Cientología, con lo que confirmó su alcance planetario y su incidencia en la opinión pública. Con esta y otras acciones, demostró la efectividad que en tiempos actuales puede alcanzar la apropiación y divulgación de información sensible como forma de activismo político (Torres Soriano, 2013). En el año 2012, Anonymous fue elegida en el primer lugar de las cien personalidades más influyentes de todo el mundo, en las votaciones que organizó la revista *TIME*, delante de figuras como el futbolista Lionel Messi o el expresidente Barack Obama.

El tercer evento a destacar es el conocido como Stuxnet: ese fue el nombre asignado a un virus introducido furtivamente a comienzos del año 2010 en el sistema informático de la planta nuclear iraní de Natanz. El virus, que físicamente habría ingresado en una memoria USB infectada, se propagó a través de las computadoras hasta encontrar el *software* de las llamadas "centrifugadoras", máquinas que giran a altas velocidades para sepa-

rar diferentes tipos de uranio. Estas máquinas eran empleadas por los iraníes presumiblemente para obtener uranio enriquecido en el marco del proceso de fabricación de armas nucleares.

Luego de introducirse en el *software* de las centrifugadoras, Stuxnet permaneció latente durante casi un mes, lapso en el cual habría observado cómo operaba el sistema normalmente, registrando los datos generados. Luego reprogramó las centrifugadoras, alterando su velocidad en repetidas oportunidades durante varios meses, averiando progresivamente cerca de un millar de esas máquinas. A lo largo de ese período, el virus reprodujo en los equipos de control los datos grabados cuando todo estaba funcionando normalmente, ocultando las fallas al personal técnico mientras las centrifugadoras quedaban dañadas de manera irreparable. Incluso cuando los operadores de las centrifugadoras se percataron de que las cosas estaban fuera de control, Stuxnet anuló los sistemas de apagado de emergencia.

La empresa de seguridad informática Symantec, encargada de elaborar un informe integral sobre Stuxnet, consideró que se necesitaron entre cinco y diez expertos en *software*, y hasta un semestre intensivo de trabajo, para crear el sofisticado virus. Además, indicó que su complejidad era tal, que pocos actores tenían capacidad de crearlo, situación que paradójicamente tenía un correlato positivo: difícilmente se verían muchos incidentes de similar sofisticación en el mediano plazo. Y terminó indicando que las implicancias de Stuxnet trascendían cualquier amenaza de ese tipo vista con anterioridad, para concluir textualmente que "es el tipo de amenaza que esperamos nunca volver a ver" (Falliere, O'Murchu y Chien, 2011: 55).

El reporte en cuestión no identificó explícitamente a ningún responsable del ataque, aunque Ralph Langer, experto que lideró el equipo de especialistas de Symantec involucrado en el caso, aseguró que el virus había sido creado por Estados Unidos e Israel para sabotear el programa nuclear de Irán (Langer, 2011). Por cierto, esta es la versión más difundida de aquellos sucesos, sostenida incluso por periodistas estadounidenses (Broad, Markoff y Sanger, 2011; Nakashima y Warrick, 2012), a la cual adhiere oficialmente el régimen de Teherán, aunque obviamente las autoridades estadounidenses e israelíes nunca han confirmado esa afirmación.

También en el año 2010 tuvo lugar el *affaire* conocido como WikiLeaks, el cuarto acontecimiento a mencionar en esta zaga de ciberamenazas. WikiLeaks consistió básicamente en una página web creada cuatro años antes a través de la cual su responsable, un *hacker* australiano llamado Julian Assange, daba a luz documentación oficial o corporativa estadounidense que no era pública, especialmente de casos de corrupción[6]. La información que nutría el sitio web era cargada de manera tal que preservaba la confidencialidad de su proveedor, permitiendo la difusión de material procedente de periodistas o fuentes censuradas.

En su cuarto año de existencia, WikiLeaks comenzó a filtrar de manera masiva material escrito y audiovisual clasificado del Departamento de Defensa estadounidense sobre las guerras de Afganistán e Irak, que rápidamente fue replicado por algunos de los principales periódicos del mundo. El proceso llegó a su punto álgido a fines de ese año 2010 con la publicación de más de 700 mil documentos del Departamento de Estado, incluyen-

do cables diplomáticos, hecho que fue calificado como una de las mayores filtraciones de información clasificada en la historia de Estados Unidos. Las pesquisas gubernamentales indicaron que tras las filtraciones se encontraba una exsoldado y analista de inteligencia del Ejército, quien contaba con las habilitaciones de seguridad necesarias para ingresar en computadoras del Departamento de Defensa conectadas a SIPRNet, una red oficial empleada para el tráfico de documentos y comunicaciones clasificadas. Con la ayuda de Assange e incluso alentada por él, la analista vulneró las claves de SIPRNet y extrajo de allí la información que luego fue difundida[7].

El caso generó numerosos debates en torno a la ética del manejo estatal de la información y los derechos ciudadanos a acceder a ella, que escapan al alcance del presente trabajo. Más allá de esos contrapuntos, lo que WikiLeaks demostró, según puntualizó acertadamente el periodista Micah Sifry (2011), autor del más importante libro sobre la cuestión, es la capacidad que en la era digital tiene una organización no estatal para vulnerar la decisión de los más poderosos Gobiernos de resguardar información. De alguna manera, la Casa Blanca admitió tácitamente estas potencialidades al considerar a WikiLeaks una suerte de "hostil servicio de inteligencia no estatal" (AFP, 2019).

Culminando esta recopilación, en noviembre de 2014 la compañía cinematográfica Sony Pictures fue víctima de un ciberataque, presuntamente perpetrado por un grupo de piratas informáticos llamado Guardianes de la Paz (GOP). La agresión fue justificada por GOP como una represalia por la realización en esa empresa del film *The Interview*, en la cual se satirizaba al mandatario norcoreano Kim Jong-Un; de acuerdo a sus res-

ponsables, la represalia sería extensiva a las cadenas de cines que proyectaran la película en cuestión, razón por la cual muchas de ellas desistieron de hacerlo.

La agresión consistió en el robo de información de la empresa y sus empleados, incluyendo miles de correos electrónicos de los principales ejecutivos, la que fue filtrada a la opinión pública en las siguientes semanas. Además, en los meses subsiguientes al ciberataque, la compañía habría perdido cerca de USD 200 millones en concepto de caída de la cotización de sus acciones en las bolsas de valores, lucro cesante por demoras en el estreno y resarcimiento económico a empleados cuyos datos personales fueron hechos públicos. Las pesquisas de la Oficina Federal de Investigaciones (FBI) concluyeron que el *software* malicioso (*malware*) utilizado para robar información de la red informática de Sony era similar al usado en marzo de 2013 por *hackers* vinculados con Corea del Norte en un ataque similar contra la banca surcoreana. De esa manera, atribuyeron la responsabilidad de esas acciones al régimen de Pyongyang, que ya meses antes había calificado al film como un acto de guerra y de terrorismo gratuito.

Merece destacarse de este caso el hecho de que fuera calificado desde la Casa Blanca como un asunto de seguridad nacional, pese a involucrar solamente una empresa privada, cuyo capital no es únicamente estadounidense. La tipificación fue fundamentada en la intención del régimen de Kim de censurar el derecho de los ciudadanos norteamericanos a expresarse en libertad (Murphy y Scanell, 2014). Además, constituyó el primer hito relevante de una tendencia que luego se haría más nítida: la creciente capacidad de los *hackers* superaría los esfuerzos del

sector privado, aun de las mayores empresas, por preservar su infraestructura de información, demandando la colaboración del Estado en el diseño e implementación de soluciones efectivas (Simon, 2017).

En definitiva, no caben dudas de que las amenazas en el ciberespacio, o ciberamenazas, constituyen una cuestión prioritaria de seguridad internacional. A la vez, son un formidable desafío a los Estados, que deben articular respuestas efectivas entre sí y con el sector privado, para reducir la vulnerabilidad frente a estos flagelos. En este sentido, las falencias son notorias: en materia de ciberdelitos, a pesar de los ingentes esfuerzos realizados, la Organización de las Naciones Unidas todavía carece de un tratado rector en esta materia. El mayor avance en este campo corresponde a una norma regional del Consejo de Europa con su Convenio sobre la Ciberdelincuencia (o Convenio de Budapest), firmado en 2001 y entrado en vigor tres años más tarde[8].

Conviene recordar que este convenio incluye diferentes dimensiones dentro de la ciberdelincuencia:

- delitos contra la confidencialidad, integridad y disponibilidad de información y sistemas informáticos;
- delitos relacionados con el contenido de la información (por ejemplo, pornografía infantil, apuestas ilegales, discursos de odio);
- delitos relacionados con la preservación e integridad de la información (ejemplo, fraude, falsificación, robo).

En consecuencia, el texto define en sus primeros diez artículos una serie de delitos informáticos, incluyendo una lista de

aquellos que cada Estado firmante debe trasladar a su legislación propia, obligando a las partes firmantes a prestar cooperación internacional para las investigaciones y los procedimientos judiciales relativos a ellos (Consejo de Europa, 2001)[9].

4. América Latina frente a las ciberamenazas

La cuestión de la ciberseguridad irrumpe en el hemisferio americano en el año 2002, en forma prácticamente simultánea a la aprobación por parte de la Asamblea General de las Naciones Unidas de la creación de una Cultura Mundial de Seguridad Cibernética para Sistemas y Redes de Información (ONU, 2002). Esa irrupción se plasmó en tres ámbitos específicos dentro de la Organización de Estados Americanos (OEA): la Comisión Interamericana de Telecomunicaciones (CITEL), el Comité Interamericano contra el Terrorismo (CICTE), y la Reunión de Ministros de Justicia o Procuradores Generales de las Américas (REMJA), en este último caso a través de un Grupo de Expertos Gubernamentales sobre Delito Cibernético.

La CITEL señaló la necesidad de promover una cultura de ciberseguridad que aumente el conocimiento de los ciudadanos americanos en torno a la importancia de la infraestructura de las telecomunicaciones, facilitando la adopción de las medidas necesarias para enfrentar los riesgos de seguridad en este campo. A su turno, el CICTE, en una reunión celebrada en El Salvador, tipificó las amenazas a la seguridad cibernética como amenazas terroristas emergentes, exhortando a los Estados miembros del organismo a fortalecer la cooperación en este campo, incluyendo actividades de concientización. Para lograr este objetivo, el Comité promovió la constitución en cada na-

ción de equipos especializados en la detección, anulación y mitigación de daños de ciberamenazas (conocidos usualmente como CSIRTs, acrónimo en inglés de *National Computer Security Incident Response Team*). Por su parte, los responsables de Justicia recomendaron la elaboración de los instrumentos jurídicos interamericanos necesarios para fortalecer la cooperación hemisférica en el combate del delito cibernético.

Con estos antecedentes inmediatos, la OEA incorporó la cuestión de la ciberseguridad a su agenda en el año 2003, por una doble vía. La primera se plasmó en la Conferencia Especial de Seguridad celebrada en México, donde se ratificó que constituía una amenaza a la seguridad de los Estados miembros, de carácter no tradicional (OEA, 2003a); la otra, cuando su Asamblea General aprobó el documento "Desarrollo de una Estrategia Interamericana para combatir las Amenazas a la Seguridad Cibernética". Como su título lo indica, la resolución ratificó la necesidad de desarrollar en el hemisferio una estrategia integral para la protección de las infraestructuras de información, hasta ese momento inexistente. Esa estrategia, además, debía adoptar un enfoque integral, internacional y multidisciplinario de la cuestión (OEA, 2003b).

Esa carencia se palió al año siguiente con la sanción de la Estrategia Interamericana de Seguridad Cibernética. Su texto confirma la imposibilidad de realizar un abordaje a las amenazas a la ciudadanía, economía y servicios esenciales (infraestructuras críticas como la electricidad, el agua y las redes de transporte) que sea llevado a cabo unilateralmente por un Gobierno, utilizando una única disciplina o práctica. En tal sentido, la estrategia apuntó a cuatro objetivos a ser alcanzados a

través de acciones concertadas de la CITEL, el CICTE y el grupo de expertos de la REMJA:

- proporcionar información a los usuarios y operadores para ayudarles a asegurar sus computadoras y redes contra amenazas y vulnerabilidades, a responder ante incidentes y a recuperarse de ellos;
- fomentar asociaciones públicas y privadas con el objetivo de incrementar la educación y la concientización, y trabajar con el sector privado para asegurar las infraestructuras de información de las que dependen las naciones;
- identificar y adoptar normas técnicas y prácticas óptimas para asegurar la seguridad de la información transmitida por Internet y otras redes de comunicaciones; y
- promover la adopción de políticas y legislación sobre delito cibernético que protejan a los usuarios de Internet y prevengan y disuadan el uso indebido e ilícito de computadoras y redes informáticas, respetando a su vez la privacidad de los derechos individuales de los usuarios (OEA, 2004).

El papel del CICTE en esa iniciativa hemisférica es clave, colaborando con los Estados miembros en la elaboración de estrategias nacionales de seguridad cibernética, promoviendo la constitución y capacitación de CSIRT, así como en la creación de una plataforma de colaboración y comunicación entre los equipos locales. En 2012, a través de la "Declaración de Fortalecimiento de la Seguridad Cibernética en las Américas", el Comité reafirmó su compromiso en este campo, impulsando nue-

vos avances. Entre ellos se destacó la creación de su "Programa de Seguridad Cibernética", en 2013, conocido en adelante con el término "OEA Cyber"; la declaración "Protección de Infraestructura Crítica ante las amenazas emergentes", en 2015, que reforzó el compromiso de fortalecer la cooperación con y entre los Estados miembros dada la interdependencia de las infraestructuras críticas nacionales[10]; y al año siguiente, la declaración "Fortalecimiento de la cooperación y del desarrollo en la seguridad cibernética y la lucha contra el terrorismo en las Américas", que innova al aplicar al campo cibernético el concepto de Medidas de Fomento a la Confianza y Seguridad (CSBM) entre Estados miembros, para incrementar la cooperación, transparencia y previsibilidad en el uso del ciberespacio.

En forma simultánea a la emisión del referido Programa de Seguridad Cibernética, un reporte elaborado por la OEA con asistencia de actores privados, sobre la situación y tendencias que se observaban en el hemisferio en materia de ciberseguridad, confirmó la falta de una adecuada preparación para enfrentar el problema por parte de la región, y una nítida vulnerabilidad de sus infraestructuras críticas. El informe desnudó que no todos los países consideraban a las cuestiones de ciberseguridad de la misma manera, ni le asignaban una prioridad similar. En muchas ocasiones se comprobaba la inexistencia tanto de una legislación adecuada sobre la cuestión, como de políticas públicas efectivas, y es destacable que numerosas naciones no contaban con equipos CSIRT. Además, era notoria la falta de una efectiva comunicación entre Gobiernos, así como la carencia de mecanismos de intercambio de información sobre estos temas.

De manera más específica, se constató que las naciones del continente no tenían una idea precisa de la cantidad de ataques exitosos que podrían haber padecido sin haber sido detectados, y muchas veces las detecciones en cuestión acontecían meses, e incluso años, después de ocurrido el incidente. Complicando este panorama, sea por la inexistencia de mecanismos eficaces para difundir información, o por la intención de preservar la propia imagen, los Gobiernos y los actores privados no siempre comunicaban los ataques padecidos. En este contexto, el análisis de las ciberamenazas que sí habían sido detectadas indicaba, desde un punto de vista cuantitativo, tasas de incremento interanuales que fluctuaban entre un 8 % y hasta un 40 %, según el país (OEA y Trend Micro, 2013). Un *dossier* posterior (OEA y Trend Micro, 2015), enfocado específicamente en infraestructuras críticas, confirmó que los ataques a este tipo de blancos son habituales en el hemisferio, de una severidad elevada, con una frecuencia en ascenso y cada vez más sofisticados. Frente a esta realidad, continuaban registrándose falencias en la asociación pública-privada, así como bajos presupuestos en las agencias gubernamentales.

El pesimista diagnóstico del continente en general, elaborado por el organismo multilateral, se repetía en América Latina, un área donde el panorama era aún más sombrío, según algunas fuentes. Así, dentro de sus límites, el empleo del ciberespacio crecía a mayor velocidad que en otras partes del mundo, en buena medida gracias al aumento de la población joven: más del 40 % de la población latinoamericana estaba conectada *online*, y cerca de dos tercios de esos usuarios de Internet tenía menos de 35 años de edad. Este panorama se agravaba debido a las

limitadas capacidades de las fuerzas de seguridad para lidiar con estos problemas, a la creciente complejidad de la cibercriminalidad y, sobre todo, a la inexistencia de consenso en torno a determinadas definiciones, lo que dificultaba la armonización legislativa y la cooperación interestatal. Entre las definiciones que no generaban consenso estaba incluida la de cibercriminalidad, pese a los avances registrados en esta materia por la Convención de Budapest y la UIT.

El relevamiento indicaba además que muchos Gobiernos latinoamericanos apenas estaban comenzando a adoptar medidas concretas para combatir las ciberamenazas. Esas medidas solían incluir la sanción de legislación especial, la creación de organismos especializados y la formación de equipos CSIRT. En numerosos casos, empresas privadas se encontraban más avanzadas que el sector público en este campo; sin embargo, solían mostrar escasa transparencia informativa y entre sus metas no estaba incluida la promoción de estándares de seguridad a nivel regional, entendiendo que esa no es una de sus tareas. En la acera opuesta, las organizaciones criminales transnacionales que operaban en América Latina incrementaban de manera constante sus actividades en el ciberespacio, de forma tal que reemplazaron los canales tradicionales de difusión y comercialización, conformando nuevas vías para amenazar y silenciar a grupos rivales, periodistas y activistas de la sociedad civil (Instituto Igarapé y The SecDev Foundation, 2012: 3).

No existe información actualizada que permita apreciar si estas falencias se han corregido o, por el contrario, se han agravado aún más. El Banco Interamericano de Desarrollo (2016) creó un Modelo de Madurez de Capacidad de Seguridad Ciber-

nética compuesto por 49 indicadores, que precisamente examina la "madurez cibernética" de cada país en cinco dimensiones:

- política y estrategia de seguridad cibernética;
- cultura y sociedad cibernética;
- educación, formación y competencias en seguridad cibernética;
- marcos jurídicos y reglamentarios; y
- normas, organizaciones y tecnologías.

El modelo confirmó que, a pesar de los avances registrados, numerosos países de la región eran vulnerables a ataques cibernéticos potencialmente devastadores; cuatro de cada cinco países carecían de sólidas estrategias de ciberseguridad o planes de protección de infraestructura crítica; y dos de cada tres no contaban con un centro de comando y control de seguridad cibernética. Evaluaciones formuladas desde el ámbito académico son coincidentes con ese diagnóstico, indicando que la fragilidad del ciberespacio latinoamericano demanda el diseño y desarrollo de sistemas de ciberseguridad donde coincidan los esfuerzos públicos y privados, constituyéndose la "cooperación" en el principio rector en este campo (Saavedra, 2016). Atenta a la peligrosidad de las ciberamenazas, América Latina no debe bajar la guardia.

5. Una breve conclusión

El presente trabajo pone de manifiesto la importancia que ha adquirido el ciberespacio en el campo de la seguridad internacional contemporánea. Desde inicios de los años noventa, sustentado por los avances registrados en materia de TIC e *inter-*

networking, este ámbito no físico se ha consolidado como el quinto dominio (tras el terrestre, el marítimo, el aéreo y el espacial) donde se despliegan amenazas y riesgos a la seguridad de los Estados, las sociedades que los componen y los individuos que las integran. Las ciberamenazas son múltiples y heterogéneas, su evolución es constante y su capacidad de daño y complejidad se elevan de manera permanente, a caballo de la expansión del ciberespacio.

Las formas de materialización de las ciberamenazas son múltiples, como se observa en los ejemplos representativos consignados. En ellos, se constata cómo se difuminan parámetros clave en el tratamiento convencional de las cuestiones de seguridad, como las dicotomías entre esferas civil/militar y pública/privada, la dimensión *espacio* y la atribución de responsabilidades. Los casos de Estonia, Stuxnet y Sony Entertainment indican que los ejecutores de ciberataques no solo pueden ser Estados, sino también aparatos estatales civiles, militares o incluso empresas privadas. La misma amplitud de blancos se comprueba en los casos de Anonymous y WikiLeaks, aunque en estos casos la responsabilidad recae en grupos no estatales articulados en red, e individuos. En este contexto, adquieren relevancia estratégica las llamadas "infraestructuras críticas", cuyo funcionamiento es de vital importancia para el normal funcionamiento de la economía y administración pública nacionales.

Frente a este estado de cosas, la situación en el hemisferio, y en América Latina más específicamente, revela ciertas carencias. Es cierto que a nivel continental la cuestión de las ciberamenazas se instaló hace casi dos décadas, de la mano de la Co-

misión Interamericana de Telecomunicaciones (CITEL), el Comité Interamericano contra el Terrorismo (CICTE) y la Reunión de Ministros de Justicia o Procuradores Generales de las Américas (REMJA); las labores de estos órganos, a su turno, confluyeron en el documento pionero Desarrollo de una Estrategia Interamericana para combatir las Amenazas a la Seguridad Cibernética. Desde ese momento hasta el presente, los avances han sido significativos, destacándose la constitución de equipos CSIRT en las naciones miembros. Sin embargo, continúan registrándose falencias en lo que hace a protección de infraestructuras críticas, elaboración de legislación especializada e intercambio de información sobre estos temas entre Gobiernos.

En síntesis, desde una perspectiva de seguridad internacional, de cara a un previsible agravamiento de los riesgos y amenazas procedentes del ciberespacio, urge que las naciones del hemisferio, incluyendo las que corresponden al espacio latinoamericano, optimicen sus capacidades para enfrentarlas de manera efectiva. Entre las múltiples medidas que pueden inscribirse en ese esfuerzo de optimización, la profundización de la cooperación interestatal y la colaboración entre los ámbitos público y privado ocupan un lugar central.

Bibliografía

AFP (2019). Julian Assange: A Decade of Stunning Leaks of U.S. Secrets. *Security Week*, 11 de abril.

Banco Interamericano de Desarrollo (2016). *Ciberseguridad. ¿Estamos preparados en América Latina y el Caribe?* Washington D. C.: Banco Interamericano de Desarrollo.

Broad, W., Markoff, J. y Sanger, D. (2011). Israeli Test on Worm Called Crucial in Iran Nuclear Delay. *The New York Times*, 15 de enero.

Burnett, P. (2015). El vital papel de la Protección de la Infraestructura de Información Crítica (CIIP) en la Seguridad Cibernética. En Organización de Estados Americanos y Trend Micro (ed.): *Reporte de Seguridad Cibernética e Infraestructura Crítica de las Américas* (pp. 13-14). Washington D. C.: Organización de Estados Americanos.

Buscaglia, E. (2015). *Lavado de dinero y corrupción política*. Ciudad de México: Debate.

Castells, M. (2020). La nueva sociedad red. *La Vanguardia*, 18 de enero.

Cisco (2018).*Cisco 2018. Annual Cybersecurity Report*. San Jose (CA), Singapur y Ámsterdam: Cisco.

Consejo de Europa (2001). *Convenio contra la Ciberdelincuencia*. Budapest, 23 de noviembre.

Falliere, N., O'Murchu, L. y Chien, E. (2011). *W32.Stuxnet Dossier Version 1.4.* Symantec Security Response, febrero.

Instituto Igarapé y The SecDev Foundation (2012). A fine balance: Mapping cyber (in)security in Latin America. *Strategic Paper* 2, junio.

Kissinger, H. (2016). *Orden Mundial*. Barcelona: Debate.

Langer, R. (2013). *To Kill a Centrifuge. A Technical Analysis of What Stuxnet's Creators Tried to Achieve*. Arlington, Hamburgo y Múnich: The Langner Group.

Murphy, M. y Scanell, K. (2014). Sony Hack a "National Security Matter". *Financial Times*, 18 de diciembre.

Nakashima, E. y Warrick, J. (2012). Stuxnet was Work of U.S. and Israeli Experts, Officials say. *The Washington Post,* 2 de junio.

Organización de Estados Americanos (2003a). *Declaración sobre Seguridad en las Américas*. OEA/Ser.K/XXXVIII, 28 de octubre.

Organización de Estados Americanos (2003b). Desarrollo de una Estrategia Interamericana para Combatir las Amenazas a la Seguridad Cibernética. AG/RES. 1939 (XXXIII-O/03), 10 de junio.

Organización de Estados Americanos (2004). Estrategia Interamericana de Seguridad Cibernética: Un Enfoque Multidimensional y Multidisciplinario para la creación de una Cultura de Seguridad Cibernética. AG/RES. 2004 (XXXIV-O/04), 8 de junio.

Organización de Estados Americanos y Trend Micro (2013). *Tendencias en la Seguridad Cibernética en América Latina y el Caribe y Respuestas de los Gobiernos*. Washington D. C.: Organización de Estados Americanos.

Organización de Estados Americanos y Trend Micro (2015). *Reporte de Seguridad Cibernética e Infraestructura Crítica de las Américas*. Washington: Organización de Estados Americanos.

Office of the Chairman of the Joint Chiefs of Staff, JCS (2019). *DOD Dictionary of Military and Associated Terms* (*online*). Washington D. C.: The Joint Staff.

Quintana, Y. (2016). *Ciberguerra*. Madrid: Ediciones de la Catarata.

Saavedra, B. (2016). *Cybersecurity in Latin America and the Caribbean: the State of Readiness for the Defense of Cyberspace*. Washington D. C.: William Perry Center for Hemispheric Defense Studies.

Schmitt, M. (ed.) (2013). *Tallinn Manual on the International Law Applicable to Cyber Warfare*. Cambridge: Cambridge University Press.

Sifry, M. (2011). In the Age of WikiLeaks, the End of Secrecy? *The Nation*, 3 de marzo.

Simon, D. (2017). *Raising the Consequences of Hacking American Companies*. Washington D. C.: Center for Strategic and International Studies (CSIS).

Spillius, A. (2012). US at risk of "cyber-Pearl Harbor", Leon Panetta warns. *The Telegraph*, 8 de febrero.

The White House (2003). *The National Strategy to Secure Cyberspace*. Washington D. C.

The White House (2018). *The National Cyber Strategy of the United States of America*. Washington D. C.

Torres Soriano, M. (2013). Siete lecciones no aprendidas sobre Anonymous. Instituto Español de Estudios Estratégicos, *Documento de Opinión* 122/2013, 10 de diciembre.

World Economic Forum (2016). *Global Agenda Council on Cybersecurity*. Geneva: World Economic Forum.

World Economic Forum (2019). *The Cybersecurity Guide for Leaders in Today's Digital World*. Geneva: World Economic Forum.

1. El presente capítulo de libro constituye una extensión del trabajo titulado "Las ciberamenazas y su impacto en el amplio campo de la Seguridad Internacional", elaborado para la *Revista de la Escuela Superior de Guerra*, de la Universidad de la Defensa Nacional (UNDEF).

2. Graduado y doctor en Relaciones Internacionales. Director de la Maestría en Relaciones Internacionales de la Universidad del Salvador (USAL). Docente e investigador en niveles de grado y posgrado en la USAL, Universidad Austral, Universidad Nacional de La Plata y Universidad de la Defensa Nacional. Correo electrónico: mariano.bartolome@usal.edu.ar.
3. Cabe aclarar que la cuestión de los límites difusos es particularmente relevante en casos como el de la República Argentina, donde el marco normativo que regula las actividades de seguridad y defensa discrimina entre amenazas internas y amenazas exógenas, criterios de difícil aplicabilidad en el ciberespacio.
4. En la literatura especializada en idioma inglés, resulta usual la referencia a las infraestructuras críticas mediante la sigla CI/KR, por "Critical Infrastructure and Key Resources".
5. El centro académico en cuestión es el Council on Foreign Relations, y su programa *online* de monitoreo de incidentes cibernéticos a escala global, con actualización permanente, se encuentra disponible en https://on.cfr.org/3abiOo3.
6. En un reportaje, Assange explicó que "*wiki*" significa "rápido" en hawaiano, o sea que WikiLeaks significa "filtraciones rápidas", un nombre inspirado en Wikipedia, la famosa enciclopedia *online*.
7. La exsoldado y analista se llamaba Chelsea Manning y recibió en el año 2013 una condena de 35 años de cárcel, argumentando que las filtraciones comprometieron la seguridad nacional y pusieron en peligro la vida de sus soldados, agentes y colaboradores. Manning fue indultada en 2017 por Barack Obama justo antes de abandonar la Casa Blanca, aunque dos años más tarde fue arrestada nuevamente tras negarse a testificar en un juicio contra WikiLeaks.
8. Argentina adhirió a esta convención en noviembre de 2017.
9. Los delitos definidos por el Convenio son: acceso ilícito; interceptación ilícita; ataque a la integridad de datos; ataques a la integridad del sistema; abuso de los dispositivos; falsificación informática; fraude informático; delitos relacionados con la pornografía infantil; y delitos relacionados con infracciones de la propiedad intelectual y de los derechos afines.
10. La declaración indica explícitamente que la Secretaría Ejecutiva del CICTE, a pedido de los Estados miembros, colaborará en el desarrollo de un proyecto de asistencia técnica que le permita al requirente elaborar un listado de sus infraestructuras críticas junto con su clasificación y vulnerabilidades.

Estrategia de seguridad para el desarrollo en un mundo de geopolítica total[1]

Gabriel De Paula[2]

Palabras clave: geopolítica, recursos naturales estratégicos, desarrollo sostenible, seguridad estratégica, defensa nacional.

1. Introducción

La geopolítica como disciplina en el ámbito académico y la geopolítica aplicada en el diseño de políticas y la toma de decisiones (tanto en el sector público como el privado) tienen un valor a resaltar: la posibilidad de proyectar. Para esto, existen varias técnicas de análisis, las más novedosas (a criterio del autor) son las incluidas en los estudios de futuros.

El futuro como tal es desconocido; en una visión lineal, es una porción de tiempo que está por venir o que aún no ha ocurrido. Pero, si bien no conocemos *el* futuro, sí podemos inducir *los* futuros, teniendo como horizonte reducir la incertidumbre. Siguiendo a un especialista sobre el tema, Bob Frame (2019), decimos que *los* futuros son exploratorios, ya que no tienen el objetivo de predecir, sino de permitir la consideración de posibilidades con miras a prepararse para lo plausible, planear lo preferible y evitar lo indeseable. En otras palabras, los futuros como herramienta para la toma de decisiones, diseño de políti-

cas y estrategia son fundamentales para la planificación, el desarrollo de las capacidades y la asignación de recursos. Una vez planteados, permiten la anticipación y la orientación hacia el futuro esperado o preferible.

Volviendo a la geopolítica, vamos a tomar como guía para explicar la dinámica de Argentina en el sistema internacional actual a la interpretación de Alberto Hutschenreuter (2017), quien plantea dos ideas:

- *Un mundo sin códigos geopoliticos:* escenario de aumento de la tensión en la dinámica de relaciones de las tres principales potencias. En los hechos lo vemos en la situación estratégico-militar en Europa del Este (por expansión de la OTAN impulsada por EE. UU.), la influencia de Rusia en Venezuela, la guerra comercial con China y la expansión de este país en el mar de China Meridional, la influencia en Asia, África y América Latina. En definitiva, no hay autolimitación geopolítica.
- *Actores de geopolítica cero:* actores con espacio terrestre mayor, espacio marítimo mayor y espacio aéreo mayor, pero que no desarrollan ni poder terrestre, ni poder naval, ni poder aeroespacial. Algunos actores que entran dentro de esta categoría pueden hacerlo de forma insuficiente, deficiente y, a veces, a regañadientes. Los "PdG-0" son actores ricos en extensión y activos estratégicos, pero por diferentes realidades no desarrollan una cultura geopolítica y de defensa que se encuentre a la altura de su condición geopolítica mayor.

Entonces, la geopolítica aplicada y los futuros nos permitirían pensar y diseñar políticas de largo plazo en función de los intereses u objetivos estratégicos. El mundo de las buenas intenciones se queda en las declaraciones; muy por el contrario, el peso específico de los intereses es el que marca la agenda internacional. Y esto no quiere decir que no haya espacio para la colaboración y la cooperación; al contrario, las haría más eficientes.

2. Perspectivas geopolíticas del desarrollo sostenible

El desarrollo y el crecimiento son dos factores a analizar desde la *geoconomía*, rama de la geopolítica que se enfoca en las relaciones económico-financieras como instrumentos de política exterior, orientadas a lograr los objetivos políticos. Además, la *geoeconomía* es útil para analizar en clave de *softpower* las relaciones de control sobre recursos estratégicos. No obstante, en una relación de asimetría, es necesario considerar que los recursos de poder clásicos sean los que balanceen dicha relación. En otras palabras, en ciertos escenarios, la geopolítica del siglo XIX se enfrenta y complementa con la *geoeconomía* del siglo XXI, sin demasiados matices. Veremos más adelante el caso de la entrega de zonas de exploración y explotación de hidrocarburos en la cuenca de Malvinas, el cual expone y evidencia cómo avanzan las potencias en función de sus intereses estratégicos y cómo fracasan los países que (como Argentina en un momento determinado) no desarrollan políticas basadas en una matriz de intereses a resguardar y defender.

Respecto a las perspectivas a incorporar en nuestro análisis del desarrollo en clave geopolítica, el centro de gravedad está

puesto en la explotación económica sustentable de recursos naturales. Puesto en contexto internacional, el desarrollo sustentable o sostenible es un objetivo planteado en el marco de Naciones Unidas. En el año 2000 se denominaron "objetivos de desarrollo del milenio" y en 2015 se renombraron "objetivos de desarrollo sostenible". De cualquier forma, estos 17 objetivos contemplan una agenda amplia pero de escasa efectividad; basta con una observación general para saber que los problemas de la contaminación, la preservación de los ecosistemas, la explotación de los mares, el hambre o la pobreza siguen siendo un desafío creciente para la comunidad internacional.

En cuanto a los recursos naturales estratégicos, podemos decir que están integrados por dos componentes: natural y estratégico; el primero se refiere a los bienes físicos procedentes de la naturaleza, susceptibles de ser utilizados por el hombre para satisfacer sus necesidades. A partir de esta definición general, podemos hacer una clasificación entre renovables y no renovables, dependiendo de su posibilidad de agotamiento. En segundo lugar, el componente estratégico de los recursos se refiere a su carácter vital para el mantenimiento del sistema productivo de un país que funciona sobre la base de esos recursos y cuya supervivencia peligra sin su uso.

Continuando con nuestro esquema de análisis, nos vamos a enfocar en las dimensiones que forman parte de la matriz geopolítica que proponemos para posicionar a la Argentina en el escenario internacional, y realizar una apreciación de las políticas y estrategias de otros actores que presentan oportunidades de cooperación, intereses contrapuestos con posibilidad de conflicto en distintas escalas. Estas dimensiones son: integridad

del Estado y calidad de vida de los habitantes. La variable que incluye esas dimensiones es la seguridad estratégica, entendida además como objetivo de largo plazo. Para el logro de este objetivo (parte integrante del futuro esperable), es necesario trabajar en la anticipación de riesgos y amenazas. Pero antes de este ejercicio, pasemos al desarrollo de las dimensiones antes señaladas.

Cuando hablamos de integridad del Estado en las relaciones internacionales, reconocemos la influencia de distintos tipos de actores, como ser otros Estados, los organismos internacionales, instituciones del tercer sector y actores privados. Cada uno de estos actores articula intereses que se catalizan en políticas y acciones específicas que eventualmente pueden poner en riesgo los intereses del Estado. A partir de estas premisas, podemos decir que la integridad del Estado se traduce como gobernanza y control de los recursos o intereses nacionales, la aplicación de la ley, y el monopolio del uso de la fuerza.

En segundo lugar, la calidad de vida de los habitantes es una variable clave del desarrollo en la cual se incluyen dimensiones como nivel de pobreza e indigencia, equilibrio entre los actores económicos de la estructura productiva, deuda externa, crecimiento y distribución de la riqueza. La calidad de vida también incide en la gobernabilidad, en tanto y en cuanto una mayor calidad de vida implica una mejor respuesta a la demanda social. Por su parte, la demanda social insatisfecha genera inestabilidad en el sistema político, lo que puede derivar en dos acciones diametralmente opuestas: el cambio de políticas con el objetivo de contener e incluir a las bases sociales, o reprimir la demanda

social. Analicemos brevemente el caso de las últimas protestas masivas en Chile.

En octubre de 2019, se iniciaron protestas por el incremento en el valor del transporte, pero esta fue solo el impulso inicial de las movilizaciones que abrieron paso a una serie de demandas económicas y de género que dieron la vuelta al mundo. En Chile las masas empezaron a reclamar por el sistema previsional, la salud pública, el acceso al agua potable, la educación, la movilidad social y contra la corrupción. En el mismo contexto, merece especial atención el movimiento feminista en Chile, que expuso una serie de situaciones de abuso contra las mujeres y otras identidades sexuales. La fuerza de las protestas replicadas en los medios masivos de comunicaciones nacionales e internacionales obligó al Gobierno de Sebastián Piñera a revisar algunas de las políticas. Si bien las protestas continúan, a febrero de 2020 bajaron la intensidad.

Consideramos estas movilizaciones de interés geopolítico para analizar la integridad del Estado bajo la presunción de que un análisis estanco en el corto plazo que no anticipe riesgos puede generar limitaciones a la gobernanza del largo plazo.

En el caso de Argentina, ubicamos la calidad de vida de los habitantes como parámetro dependiente del reparto equitativo de los recursos naturales, especialmente los alimenticios y energéticos. En la actualidad, tanto en Argentina como el resto del mundo, lo que está en discusión son los modelos de desarrollo, y la pregunta clave es hasta qué punto la promoción de una economía abierta e integrada al mundo sin restricciones resguarda los intereses de la población en su conjunto.

3. Inseguridad energética e inseguridad alimentaria en la agenda global y local

La energía y el hambre ocupan los primeros lugares de la agenda internacional. Es clave entender que ambos problemas tienen conexidad con otras cuestiones y se manifiestan en conflictos específicos. Por ejemplo, la seguridad energética como objetivo estratégico de EE. UU. ha impulsado políticas que tienden al control sobre recursos hidrocarburíferos en Medio Oriente. En Irak y Afganistán, así como en los procesos que se desarrollaron en la última Primavera Árabe, podemos encontrar la energía como variable transversal en la decisión de iniciar acciones bélicas. La cuestión del hambre o la seguridad alimentaria tiene otra lectura. El acceso a los alimentos genera desplazamientos internos y migraciones masivas dependiendo de la gravedad de la situación. Además, el hambre puede ser una consecuencia directa de otros conflictos y en el mediano plazo deriva indefectiblemente en la emergencia humanitaria. Desde un punto de vista estructural, en algunas zonas de América Latina, África o Asia, la mal nutrición es un problema endémico, que afecta al desarrollo integral de esos países.

Analicemos en primer lugar la inseguridad energética. Tal como planteamos anteriormente, la matriz energética a nivel global sigue estando determinada por los hidrocarburos, al menos hasta que las energías limpias, la generación hidroeléctrica, o la energía nuclear tengan un crecimiento tal que suplanten al petróleo. Mientras que esto no ocurra, debemos tener en cuenta criterios como la valoración, disponibilidad y escasez de recursos naturales, los cuales son relativos al acceso y capacidad de explotación.

En nuestra matriz de análisis (de geopolítica, análisis estratégico y proyección de futuros), es más apropiado hablar de inseguridad energética. Tomando el modelo de un trabajo realizado sobre los biocombustibles en la matriz energética argentina (De Paula, Lorenzo, 2009), consideramos que la idea de inseguridad se ajusta mejor que la idea de seguridad, en cuanto que la primera tiene un alcance estructural, mientras que la segunda representa más bien un tipo ideal, estático. Dicho esto, podemos afirmar que la inseguridad energética es susceptible de adquirir diferentes niveles (que se manifiestan a nivel coyuntural). En forma gráfica, en aquel artículo se proponía construir una escala con valores entre 0 y 1, donde el 0 es la situación de seguridad absoluta (el tipo ideal) y el 1 es la crisis, y entre 0,1 y 1 estarían representados los valores que constituyen los diferentes niveles de inseguridad. Nos interesa particularmente detenernos en el valor 1 referido, ya que representa el nivel máximo de inseguridad energética. La crisis tiene lugar dentro de la coyuntura; son picos máximos en el nivel de inseguridad energética tolerable o esperable, y su emergencia como fenómeno implica cambios cualitativos en dichos niveles.

Otro de los conceptos que define escenarios y es utilizado para el diseño de políticas es la valoración, entendida como la percepción que los actores globales tienen sobre la importancia de un recurso natural estratégico (De Paula, 2009). Claramente, esta percepción también adquirirá diferentes valores, dependiendo del actor e influenciada por sus intereses y objetivos. Entonces, la valoración estaría determinada por la lectura (función de la percepción) que cada actor haga de la escasez de un determinado recurso. Si consideramos la escasez de los recur-

sos naturales estratégicos como una variable, es posible dividirla en dos dimensiones, que tomaremos de la geografía económica: escasez relativa y escasez absoluta (D'Entremont, 1997: p. 16). En otras palabras, será posible contar con parámetros de interrelacionamiento del componente cuantitativo y cualitativo de la valoración de los recursos.

La escasez absoluta está determinada por la cuantía o volumen de un recurso determinado. Es el caso de algunos minerales, ciertas especies animales o vegetales cuyas reservas o cantidad son limitadas, y que pueden correr el riesgo de agotamiento, al ritmo actual de explotación, desgaste o consumo. La segunda dimensión es la escasez relativa. Un recurso puede ser abundante cuantitativamente, pero de acceso restringido, por costos, tecnología, o por concentración en el control por parte de un actor. Es el ejemplo de las reservas de hidrocarburos en el Polo Norte, en el Atlántico Sur o las explotaciones no convencionales como Vaca Muerta, en cuanto a disponibilidad en función de los costos necesarios para explotarlos. Tenemos, entonces, la escasez absoluta como parámetro cuantitativo y la escasez relativa como parámetro cualitativo. Tal como afirmamos anteriormente, las percepciones y la valoración sobre los recursos inciden en la formulación de estrategias y políticas sectoriales. La percepción, combinada con factores exógenos como la relación de fuerzas, el entorno y la historia común, definirá si esas políticas y estrategias tienden al fomento de alianzas o de confrontación.

Al respecto de esta última afirmación, volvemos brevemente al caso de EE. UU., dado que es posible que estemos en el contexto actual frente a un cambio en la política energética de ese

país. En el libro *War by Other Means. Geoeconomics and Statecraft*, los autores citan a Meghan L. O'Sullivan, profesor de la John F. Kennedy School of Government (Harvard University), quien plantea que gracias al bum de la explotación no convencional de gas y petróleo, EE. UU. está cambiando su "larga y sufrida vulnerabilidad" de importador de energía en favor de un nuevo activo estratégico (Blackwill y Harris, 2016, p. 204). En el mismo capítulo, se plantea que la política exterior y la estrategia de seguridad nacional de EE. UU. han sido delineadas a partir de la necesidad energética, lo que genera en ocasiones alianzas incongruentes y obligaciones complejas, siguiendo el interés de asegurar el acceso a la energía a un precio razonable.

Esta situación de vulnerabilidad también existe en Argentina por otras razones: precios dolarizados de la energía y carencia de una estrategia nacional de largo plazo que resguarde y contemple los intereses del país y su población. Al igual que en EE. UU., el *fracking* en Argentina se presenta como una oportunidad sin parangón para el autoabastecimiento energético, y en nuestro país se suma la posibilidad del ingreso de divisas en niveles que permitirían al país lograr estabilidad macroeconómica. En segundo lugar, el país tiene potencial en la explotación *offshore* en el Atlántico Sur, complementando un escenario promisorio en el plano energético para la Argentina.

Sin embargo, la visión estratégica brilló por su ausencia en estos proyectos, principalmente porque no tuvieron en cuenta el interés nacional, sino una apreciación extemporánea que planteó la eficiencia como valor fundamental, y la apertura y desregulación del mercado de hidrocarburos como generadora de inversiones. En el caso de la explotación *offshore* en la Cuen-

ca de Malvinas, con el Decreto Nacional 872/2018 firmado por el expresidente Mauricio Macri, se llama a concurso público internacional para adjudicar permisos de exploración y explotación en la zona de la plataforma continental argentina y adyacencias de Malvinas. Mediante las resoluciones de la Secretaría de Energía 65/2018 y 276/2019, se otorgó el título de los permisos de exploración y explotación a favor de las empresas Tullow Oil y Equinor, las cuales están relacionadas a la explotación de hidrocarburos en las Islas Malvinas. Actualmente están en curso dos amparos para anular dicha concesión, uno de los cuales está en la Corte Suprema de Justicia; estos amparos plantean que esas empresas deberían haber sido excluidas de la licitación por su relación con el Gobierno kelper. Llegado el caso de que estas empresas lograran empezar a explorar y explotar, se encontrarían con un segundo obstáculo para operar, ya que se les podría aplicar la denominada Ley Gaucho Rivero si tocaran puerto en las provincias de Tierra del Fuego y Santa Cruz. En caso de controversia, el citado decreto y resoluciones establecieron la prórroga de jurisdicción en favor de tribunales extranjeros para la solución de diferencias.

En el caso de Vaca Muerta, la cuestión es más compleja. Las empresas que exploran y explotan tienen como base un marco de negocios afectado por el precio internacional del petróleo y las condiciones impositivas del país. Desde otras perspectivas, se afirma que la variable de ajuste se dio en las normas laborales y medioambientales, que afectan la seguridad del yacimiento y sus adyacencias. Sin entrar en detalle en estas cuestiones de coyuntura, lo que se evidencia es una preeminencia de la ló-

gica de mercado por sobre la estrategia nacional que puede ser muy negativa en el largo plazo para el país.

Es innegable que Vaca Muerta es un activo estratégico sobre el cual el país genera expectativas positivas, y, tal como venimos afirmando, es clave el modelo de desarrollo a partir del cual se lleve adelante la explotación del yacimiento para que no se convierta en un caso de neoextractivismo. Este concepto es aplicable a otros recursos naturales estratégicos; en efecto, lo tomamos de *Geopolítica del Litio* (2015), trabajo en el cual se afirma que se da el neoextractivismo

> en la medida en que la explotación primaria tradicional en América Latina (minería, petróleo, agronegocio, etc.) continúa siendo promovida con el fin de generar una mayor exportación, aunque ahora buscando también nuevos tipos de "derrames", como pueden ser una mayor integración regional, algunos derivados productivos y –sobre todo– que los Estados puedan captar parte de la renta extractiva para aplicar medidas distributivas (Fornillo, 2015, p. 52).

Sin embargo, siguiendo el mismo planteo, el neoxtractivismo no garantiza ni el derrame ni las medidas distributivas, y los Gobiernos de América del Sur se plantean ante el riesgo del saqueo de sus recursos naturales.

Continuando, desarrollaremos algunos aspectos de la seguridad alimentaria abordados desde la geopolítica. En 2008 Raj Patel publicó un interesante libro titulado *Obesos y famélicos*, en el cual expone cómo afecta el negocio de la alimentación, el *marketing* y las cadenas productivas a un mundo cada vez más desigual. Si bien el libro está catalogado como literatura antiglobalización, como material de análisis merece ser estudiado por el planteo que hace de los actores intervinientes en el comercio global de alimentos. Desde la geopolítica podemos afir-

mar que el hambre es un problema estratégico vinculado a las cadenas de valor en las cuales el extractivismo, tal como en la explotación de otros recursos naturales, marca la agenda de inversiones y productividad, pero dejando a la población de lado, la cual deja de ser un recurso de poder para los países.

"Argentina es un país que puede darle de comer a 400 millones de personas". Recurrentemente se escucha esta afirmación por parte de la dirigencia (política, empresaria, sindical), aunque no está debidamente sustentada desde lo estadístico. Pero poco importa, ya que la inseguridad alimentaria en el país es igual de grave si la producción de alimentos alcanzara para 200 millones, 100 o 40. En el informe de 2019 la FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación), la Argentina acusa un 4,6 % de personas con hambre para el período 2016-2018. Según el Observatorio Social de la Deuda Social Argentina de la UCA, en 2018 fueron un 7,9 % de argentinos que sufrieron inseguridad alimentaria severa, unos 3,5 millones de personas. Es decir, que en el país la producción de alimentos es una variable independiente de las necesidades de la población.

Entonces, es preciso preguntarse qué otros elementos de la inseguridad alimentaria pueden ser analizados desde la geopolítica. En primer lugar, en el largo plazo una población carente de nutrientes está en desventaja física e intelectual respecto de aquellas sociedades bien alimentadas. En segundo lugar, algunos países con escasez de recursos buscan en los que tienen disponibilidad oportunidades de abastecimiento. En este sentido, esos países intentarán explotar al máximo las ventajas, que por acción u omisión proveen los países productores de alimentos a gran escala.

En Argentina la explotación no sustentable ocurre en el mar y en la tierra. En el Atlántico Sur las flotas pesqueras que siguen al calamar en la milla 201 están depredando la zona económica exclusiva. En tierra, la extensión de la frontera explotada por el sector agroexportador desafía el equilibrio hídrico de las cuencas que abastecen los grandes conglomerados urbanos y otras zonas productivas. A este problema se suma el uso de pesticidas. Y en un plano estructural del negocio, están las empresas que desarrollan modificaciones genéticas en semillas, lo cual abre una cuestión adicional respecto de la investigación, desarrollo y patentes que son propiedad de corporaciones privadas.

4. Los futuros posibles frente a la posibilidad de diseñar el futuro

Aquellos países que cuentan con trabajos de anticipación de riesgos y amenazas los tienen porque cuentan con una visión de largo plazo. Desde el punto de vista estratégico (del análisis), la anticipación no solo es útil para detectar problemas y desarrollar acciones preventivas, sino también para diseñar políticas tendientes a lograr los objetivos estratégicos que debieran estar definidos por el Gobierno. Es decir que, si un país no tiene visión de largo plazo, difícilmente pueda anticiparse a los riesgos y amenazas, y mucho menos establecer objetivos estructurales que se mantengan a pesar de la coyuntura. El análisis estratégico y los organismos responsables de desarrollar este tipo de productos cobran relevancia en cuanto proponen escenarios y futuros en el largo plazo, en segunda instancia esta

información debe utilizarse para el diseño de políticas de corto y mediano plazo, y como instancia de control de gestión.

En este sentido, la estrategia, el diseño de políticas y su implementación deberían ser el resultado de un análisis previo que comprenda:

1. El estudio del pasado para identificar variables, actores o fenómenos, y explicar cómo se comportan ante estímulos determinados.
2. El abordaje del presente desde una perspectiva aplicada, a fin de dar respuesta clara a los hechos y fenómenos que impliquen riesgos, amenazas u oportunidades para la gestión.
3. El desarrollo de futuros con el objetivo de prever situaciones que permitan mantener o reorientar el desenvolvimiento organizacional en cualquiera de sus niveles.

En función de lo expuesto anteriormente respecto de la seguridad energética y alimentaria, Argentina se encuentra frente al enorme desafío de establecer un futuro y un rumbo para alcanzarlo.

En este marco, el sector de defensa y el sector de seguridad nacional tienen la responsabilidad de velar por estos intereses. Pero Argentina aún se encuentra entre los PdG-0 (países de geopolítica cero), y su capacidad de defender sus intereses es muy limitada. La pregunta clave es cómo revertir esta situación.

En primer lugar, se hace necesaria una revisión de los objetivos de la política de defensa. En un escenario en el cual, por la coyuntura económica, se administra la escasez, es preciso re-

pensar la configuración del sector de defensa y priorizar zonas estratégicas. Actualmente el presupuesto para las Fuerzas Armadas alcanza básicamente para el pago de salarios y cubrir las necesidades elementales del equipamiento. El material es obsoleto, el adiestramiento de las distintas ramas de las fuerzas es limitado y la inversión es muy baja, incluso en el mantenimiento de los recursos materiales, por lo cual se expone a los efectivos a accidentes que pueden ser fatales. Cuando nos referimos a una revisión de los objetivos, no implica desviarse de la misión principal, sino trabajar en la adaptación de las Fuerzas Armadas para que contribuyan con misiones subsidiarias a la seguridad estratégica nacional. Por ejemplo, en el caso del Atlántico Sur, la Armada Argentina debería desarrollar capacidades de vigilancia marítima y aérea a fin de disuadir las embarcaciones que ingresan sin permiso (licencia) a la zona económica exclusiva. Estaría cumpliendo de esta forma con la función de ocupación efectiva del espacio marítimo, contribuyendo a la soberanía y gobernanza de los recursos naturales pesqueros.

Considerando en el mediano o largo plazo la posibilidad de conflictos por el control de recursos naturales, también es necesario contar con un sector de defensa consolidado en capacidad de defender la integridad del Estado y la soberanía sobre esos recursos. Una vez más, hablamos de disuasión. Naturalmente, esto implica una revalorización del elemento de tierra y aéreo, la inversión en equipamiento, y el adiestramiento necesario frente a actores que eventualmente pueden tener más capacidades operativas y tecnológicas.

Respecto de la seguridad nacional, es imperioso revisar los planes de los organismos encargados de desarrollar estrategia.

Tal como decíamos anteriormente, es vital trabajar en la anticipación para tener una mayor capacidad de gestionar las crisis. Pero para que haya anticipación es preciso que la seguridad nacional no solo se encargue de la coyuntura, sino también de los desafíos estructurales que van a definir el futuro del país.

Con los breves ejemplos que presentamos, podemos apreciar que una política sectorial que afecte recursos naturales puede afectar el interés colectivo si no está trazada en función de un horizonte de largo plazo. O bien, si no se detectan los intereses selectivos y particulares de otros actores que influyen (negativamente) en la toma de decisiones, también se ve amenazado el bienestar general.

5. Reflexiones finales

Llegados al final de las ideas expuestas, se hace evidente que es necesario incorporar líneas de acción que contribuyan a la toma de decisiones en Argentina: los estudios estratégicos de nivel nacional y la conformación de equipos multidisciplinarios y transdiciplinarios que piensen los problemas actuales y los proyecten. El objetivo es lograr un sistema que trabaje sobre la anticipación de riesgos y amenazas, tal como existen en países desarrollados, en potencias regionales y en el marco de organizaciones internacionales.

Aplicando los componentes del análisis vertido a lo largo del artículo, llegamos a una serie de apreciaciones, las cuales deberíamos tomar como diagnóstico a partir del cual redefinir la estrategia nacional. Siguiendo esta lógica de trabajo, es posible afirmar que en Argentina hay falta de estrategia nacional y de determinación de intereses, lo que afecta además la lectura de

las relaciones de cooperación y conflicto potenciales; como consecuencia de lo anterior, se multiplica la imprevisibilidad, que desenfoca sistemáticamente la política nacional obligando a operar constantemente en el corto plazo. Es claramente un país de geopolítica cero, ya que desde la perspectiva más tradicional no desarrolla factores de poder. Finalmente, como consecuencia, se deriva en la falta de integración de políticas de largo plazo en temas de recursos naturales, ciencia y tecnología, Atlántico Sur, cooperación regional, e inserción comercial.

A causa del desorden interno frente a la configuración del orden geopolítico en las diferentes regiones del globo, nuestro país se encuentra en una pérdida de gobernanza y control sobre los recursos naturales estratégicos.

En este escenario, y como corolario, es importante destacar que los Gobiernos no son los únicos responsables de la integridad del Estado. Las comunidades profesionales y epistémicas tienen también su parte, en la que deberían involucrarse en la estrategia de seguridad nacional desde su lugar (centros de estudios, universidades, institutos de investigación). Esto debería ser incorporado como una responsabilidad que implica articular el debate, presentar enfoques y generar insumos para la toma de decisiones.

Bibliografía

Bonfiglio, J., Vera, J. y Salvia, A. (2019). *Pobreza monetaria y vulnerabilidad de derechos. Inequidades de las condiciones materiales de vida en los hogares de la Argentina urbana (2010-2018).* 1.º ed. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Educa. Edición para Fundación Universidad Católica Argentina.

Blackwill, R. y Harris, J. (2016). *War by Other Means: Geoeconomics and Statecraft*. Belknap Press: An Imprint of Harvard University Press.

D'Entremont, A. (1997). *Geografía económica*. Madrid: Ediciones Cátedra.

De Paula, G. (2009). Diseño de políticas de defensa para el control y defensa de recursos naturales estratégicos. Revista *Política y Estrategia*. ANEPE (Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos). Chile.

De Paula, G. y Lorenzo, C. (2009). Inseguridad Energética y Gestión de Recursos Naturales Estratégicos. Análisis de la Política de Biocombustibles en Argentina en el Contexto Global. UNISCI *Discussion Papers* n.° 20. Universidad Complutense de Madrid.

FAO, FIDA, OMS, PMA y UNICEF (2019). *El estado de la seguridad alimentaria y la nutrición en el mundo 2019. Protegerse frente a la desaceleración y el debilitamiento de la economía*. Roma: FAO.

Fornillo, B. *et al*. (2015). *Geopolítica del Litio: Industria, Ciencia y Energía en Argentina*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: El Colectivo. Clacso.

Frame, B. (2019). A typology for Antarctic futures. *The Polar Journal*, 9(1), pp. 236-246.

Hutschenreuter, A. (2017). Países de geopolítica 0 (PdG-0). Recuperado de https://bit.ly/3eusZr0.

Hutschenreuter, A. (2019). Un mundo sin códigos geopolíticos. Recuperado de https://bit.ly/3cgbAAG.

Patel, R. (2008). *Obesos y famélicos. Globalización, hambre y negocios en el nuevo sistema alimentario mundial*. Editorial Marea.

1. El concepto de "geopolítica total" aplicado en el artículo se toma del desarrollo que hace de él el Dr. Alberto Hutschenreuter en diferentes artículos y publicaciones.
2. Licenciado en Relaciones Internacionales (USAL). Titular del seminario de Análisis de Escenarios Geopolíticos de la carrera de Relaciones Internacionales de la USAL. Se desempeñó como analista y asesor en el sector defensa y seguridad de Argentina. Ha dictado cursos en las Fuerzas Armadas y Fuerzas Policiales. Cuenta con publicaciones en el ámbito nacional e internacional sobre temas de seguridad, defensa y recursos naturales. Correo electrónico: gd.depaula@gmail.com.

Los convenios de desarme como protagonistas del siglo XXI[1]

Fernando Carlos Dorrego[2]

Palabras clave: conferencia del desarme, armas convencionales, armas químicas, armas biológicas, armas radiológicas, armas nucleares, derecho internacional humanitario.

1. Introducción

La historia contemporánea nos muestra un mundo en permanente estado de guerra, y el siglo XXI no es una excepción. La llegada de la tecnología nuclear, el nefasto efecto de las armas químicas y bacteriológicas, entre otras razones, llevaron a que luego de la Segunda Guerra Mundial comenzaran a plantearse distintas herramientas para frenar las carreras armamentistas, buscando limitar o prohibir distintos tipos de armamento.

El último cuarto del siglo XX ha sido testigo del nacimiento de convenios de desarme de todo tipo, impulso que continúa en este siglo, en la búsqueda de evitar daños innecesarios o superfluos, tratando de proteger inocentes y limitar la proliferación.

La idea de este capítulo es presentar los acuerdos internacionales comprendidos o relacionados con la denominada Conferencia de Desarme[3] (CD), cuál es el nivel de aplicación y adhesión, y cuáles son los temas que están desembarcando en la

agenda internacional del desarme, considerándolos como protagonistas de la seguridad internacional.

Inicialmente se lo denominó Comité de Desarme, pero su nombre actual data de diciembre de 1982[4], cuando fue rebautizado por una resolución de la Asamblea General. Este foro, creado por la comunidad internacional para negociar acuerdos multilaterales de control de armas y desarme, no es formalmente una organización de las Naciones Unidas, pero está vinculada a ella mediante un representante del secretario general de las Naciones Unidas, quien hace las veces de secretario general de la Conferencia.

Frecuentemente, la Asamblea General de Naciones Unidas indica a la Conferencia que incluya en su agenda de trabajo determinados aspectos del desarme. Asimismo, la Conferencia informa de sus actividades a la Asamblea, siendo el secretario general de las Naciones Unidas normalmente el depositario de los documentos de ratificación y de los informes de los distintos países. Para completar el panorama general, señalamos que la Conferencia desarrolla sus actividades desde la sede Ginebra de la Organización de las Naciones Unidas, aunque las reuniones de trabajo de las distintas convenciones de desarme pueden desarrollarse en otras partes del mundo.

Existen ciertas opiniones que critican la falta de movilidad y acuerdo de la CD a la hora de impulsar nuevos convenios, y que por otro lado la sociedad civil, mediante diversas ONG, impulsa normas de restricción o prohibición de armamento basado en el espíritu del derecho internacional humanitario. Lo concreto es que, o bien a partir de iniciativa de los Estados o bien por parte de la sociedad civil, estas normas siguen avan-

zando en la búsqueda de un mundo más seguro y con menos víctimas inocentes como consecuencia de los conflictos armados.

Para facilitar el seguimiento de la temática, clasificaremos los sistemas de armas de armas en convencionales, biológicas, químicas, radiológicas y nucleares. Cada uno de estos grupos son destinatarios de distintas convenciones que van desde prohibiciones absolutas hasta limitaciones de carácter técnico. Incluiremos los principales temas y convenios que están en vigencia, y los que se están analizando y promoviendo.

2. Tratados sobre Armas Convencionales

2.1. Convención sobre la Prohibición del Empleo, Almacenamiento, Producción y Transferencia de Minas Antipersonal y sobre su Destrucción (Tratado o Convención de Ottawa)

Los alcances en la aplicación de esta convención, conocida por su sigla en inglés como APLC, la convierten en un tratado de desarme con características humanitarias exitoso, no solo por la cantidad de países que adhirieron (164), sino porque ha logrado que los principales tenedores y fabricantes suspendan su uso, transferencia y fabricación, aún sin ser miembros de este tratado; tal es el caso de los Estados Unidos, Rusia y China.

El tratado en concreto se resume en lo indicado en su título, dado que apunta a la eliminación completa de las minas terrestres antipersonal, tanto sea las que se encuentran en depósito como las colocadas en el terreno.

Lo interesante de su costado humanitario es que tiene un texto que promueve la cooperación internacional para su cumplimiento, tanto para la destrucción de las minas, como para

atender a las víctimas en su recuperación psicofísica y en su reinserción laboral.

El compromiso de los donantes (privados y Estados) ha sido fundamental en la búsqueda de alcanzar un mundo libre de minas.

Siendo impulsada por la sociedad civil a través de la Campaña Internacional contra las Minas Terrestres (ICBL sus siglas en inglés), esta convención es monitoreada por una organización integrante denominada Land Mine and Cluster Munition Monitor, conocido en el ámbito como el "Monitor". Esta organización, tal cual lo indica su nombre, monitorea el estado de la lucha contra las minas terrestres y los alcances de la Convención, publicando anualmente un informe completo que incluye a todos los países del planeta, firmantes o no[5].

La universalización de esta convención ha generado un "estigma" que se deposita en aquellos países que, firmantes o no, llevan adelante acciones en contra del tratado. Lo concreto es que durante 2017 y 2018 no se han fabricado ni transferido minas antipersonal, y que en 2018 solo las Fuerzas Armadas de Birmania (no firmante) han empleado este tipo de minas.

Un problema aparte lo constituyen los Grupos Armados No Estatales (GANE), que normalmente instalan minas antipersonal de circunstancia o improvisadas, que causan un gran número de víctimas en Afganistán, Colombia, India, Birmania, Nigeria, Pakistán, Tailandia y Yemen[6]. Existen otros reportes de uso por parte del Estado Islámico en Syria y de otros GANE en Camerún, Iraq, Mali, Libia, Filipinas, Túnez y Ucrania, no confirmados por la dificultad para los verificadores de acceder a las zonas afectadas[7].

La República Argentina ha cumplido con todos los compromisos de la Convención a excepción de la limpieza en las Islas Malvinas, en razón de no poseer el control del territorio. En el punto siguiente, se profundiza sobre este tema.

Para quienes deseen profundizar en este tratado, su estatus y evolución, les sugerimos ingresar a las páginas de la ONU-Conferencia de Desarme[8] o del ICBL[9].

2.2. Desminado en Malvinas

La República Argentina y el Reino Unido de Gran Bretaña (RUGB) son firmantes de la Convención de Ottawa, y es responsabilidad de quien tiene control del territorio llevar adelante las obligaciones del tratado[10].

Cuando el RUGB presentó su informe inicial del tratado, omitió mencionar que tenía áreas minadas en Malvinas. Por su parte, Argentina incluyó en su informe que tenía zonas minadas en las Islas y que estaban bajo dominio ilegal británico. Esto obligó al RUGB a elevar un nuevo informe que las incluyó.

De ahí en más se iniciaron, por impulso de nuestro país, una serie de duras negociaciones bajo el paraguas de soberanía, que incluyeron la participación económica de la Argentina en el estudio de factibilidad de desminado y visitas de expertos argentinos a las Islas.

Luego de esto, el RUGB inició las tareas de desminado propiamente dicho, actividades que se desarrollan en época de verano, dadas las extremas condiciones climáticas.

Nuestro país no es notificado del ritmo de avance de la limpieza, ni ha podido participar en las actividades de verificación y control de calidad, excepto el acceso a la información que la

empresa contratista y el RUGB suben a la página del Sistema de Gestión de Información sobre Actividades Relativas a Minas Antipersonal (IMSMA en inglés). A raíz de ello, entre otras consideraciones, la Argentina ha solicitado una prórroga en el plazo de la convención para finalizar la limpieza hasta el año 2023, lo cual ha sido aceptado por el resto de los Estados parte.

Para quienes deseen profundizar en este tratado, su estatus y evolución, les sugerimos ingresar a la página de la ONU-Conferencia de Desarme o a la del ICBL.

2.3. El problema mundial de las municiones de racimo

¿Qué son las municiones de racimo? Las municiones de racimo son armas que pueden ser lanzadas desde el aire por cañones o misiles terrestres. Son contenedores de distinto tamaño y formato que contienen múltiples submuniciones explosivas de efecto zonal, que principalmente sirven para la defensa de grandes espacios territoriales.

Uno de los principales problemas de estas armas es que algunas submuniciones fallan (no explotan al tocar tierra o blancos), por lo que dejan una zona sembrada de restos explosivos, que se convierten en un riesgo para las personas que realizan su vida diaria en cercanía de las áreas contaminadas una vez finalizados los conflictos. Estos restos no distinguen entre blancos militares o civiles, por lo que su impacto humanitario es muy importante.

Se reporta que alrededor de 100 000 personas han sido heridas o muertas, de las cuales un 98 % son civiles, entre los que se incluyen los niños. Las municiones de racimo causaron muchas

más bajas civiles en Kosovo (1999) y en Irak (en ambas guerras) que cualquier otro sistema de armas.

De acuerdo a la Coalición[11] contra las Municiones de Racimo (Cluster Munition Coalition), al menos catorce países han usado este tipo de armas durante los conflictos recientes, entre otros, el Reino Unido en las Islas Malvinas. Asimismo, han sido usadas por GANE, como por ejemplo Hezbollah en el Líbano en 2006.

¿Cuál es la solución del problema? Como parte de la respuesta internacional, el tema comenzó a discutirse desde el año 2002 dentro del ámbito de Naciones Unidas en el marco de la Convención de Ciertas Armas Convencionales, a fin de elaborar un protocolo regulatorio sobre el tema, el cual finalmente no vio la luz.

En una posición más enérgica y promovida por la Coalición contra las Municiones de Racimo, en febrero de 2007, se reunieron en Oslo varios Estados, el Comité Internacional de la Cruz Roja y otras organizaciones humanitarias, a fin de atender en forma más urgente los problemas globales causados por las municiones de racimo.

Esta reunión dio inicio a lo que se conoció luego como "el proceso de Oslo", del cual surgió finalmente un Tratado de Prohibición de Municiones de Racimo que se abrió a la firma en la ciudad de Oslo, Noruega, durante el mes de diciembre de 2008, y que ha entrado en vigor en agosto de 2010.

Si bien el Tratado de Oslo se presenta como un exitoso tratado de prohibición ya que inhibe el uso del 95 % de esas armas, quedan exceptuadas del concepto de "munición de racimo" to-

das aquellas dotadas de un altísimo nivel tecnológico, el cual es poseído únicamente por un número reducido de países desarrollados, discriminando claramente a aquellos países imposibilitados de llegar a poseerla, afectando su derecho inmanente a la legítima defensa, o centralizando el negocio. Por otra parte, se presume que el 70 % de las municiones de racimo del mundo seguirán siendo usadas, ya que los países con mayores inventarios no son firmantes de este tratado.

El Tratado de Oslo prevé además la interoperabilidad militar entre Estados parte y no parte, permitiendo que un país que haya ratificado la Convención lleve a cabo acciones militares o bélicas conjuntamente con países que estén usando las municiones prohibidas en esas mismas operaciones, lo que habilita así la posibilidad de que todas las municiones de racimo, cualquiera sea su nivel de seguridad, puedan ser usadas a través de terceros, especialmente en alianzas con los principales Estados no parte, que coincidentemente son los principales productores y usuarios.

La República Argentina no ha firmado el Tratado de Oslo y ha dejado sentado sus reparos respecto a las excepciones habilitadas por la Convención, las cuales se resumieron en los dos párrafos anteriores.

2.4. Convención sobre Prohibiciones o Restricciones del Empleo de Ciertas Armas Convencionales que Puedan Considerarse Excesivamente Nocivas o de Efectos Indiscriminados (CAC o CCW en inglés)

Esta convención, firmada inicialmente por 50 países el 10 de octubre de 1980 y enmendada el 21 de diciembre de 2001, tiene un formato abierto, que le permite ir agregando diferentes protocolos según se amplíe la gama de armamento a incluir.

Los cambios se derivan de los avances de la tecnología y de la búsqueda de minimizar los efectos indiscriminados o innecesarios de las armas convencionales. Tal es así que se inició con la firma de tres protocolos y que actualmente tiene cinco, los que analizaremos a continuación, y a los que nuestro país está adherido.

Una limitación importante de las CCW es que no tiene un régimen de sanción para aquellos Estados que habiéndola firmado incumplen alguno de sus puntos, más allá de la publicación o acusación por parte de otro Estado de la violación detectada.

Protocolo I sobre fragmentos no detectables: tiene un solo párrafo y simplemente prohíbe el uso de cualquier arma cuyo efecto principal sea generar lesiones mediante fragmentos no detectables por rayos X.

Protocolo II enmendado sobre prohibiciones o restricciones del empleo de minas, armas trampa y otros artefactos, según fue enmendado el 3 de mayo de 1996. la particularidad de esta norma es que, en lo que respecta a minas antipersonal, se la consideró insuficiente, y fue así que se pusieron en marcha las negociaciones para el APLC.

Un aspecto importante de este protocolo son las definiciones que desarrolla en su artículo 2, mayormente técnicas, y que replican la legislación humanitaria en los conflictos, como también otros términos que son base de otros acuerdos de desarme.

En su articulado busca que el uso de las armas no sea indiscriminado y que produzca daños innecesarios, como también

que no se les coloque un dispositivo que una vez localizada la mina impida su desactivación, neutralización o remoción.

Esta norma regula el uso de las armas trampa no explosivas, o de cualquier otro tipo de artefacto no considerado en las definiciones. Como detalle, aunque está dirigida a los combatientes en particular, incluye la prohibición de que este tipo de "ingenios" sean empleados o instalados en personas, vivas o muertas, en animales, remedios, en la comida, agua o áreas de población civil o próximas, como también en lugares protegidos tales como templos, lugares culturales, sanatorios, escuelas, centros de refugiados, etc.

Protocolo III sobre prohibiciones o restricciones al uso de armas incendiarias: este protocolo define a las armas incendiarias y limita su uso, prohibiendo su empleo sobre civiles y objetivos militares próximos a la población civil. Señala que las armas incendiarias pueden ser de distinto tipo, y que se definen por que su propósito de diseño es producir llamas, excesivo calor, o una combinación de ambos. Excluye a otras armas que pueden generar incendios como efecto colateral, pero cuya composición y diseño químico no es específico para ello.

ProtocoloIV sobre armas láser cegadoras: este protocolo prohíbe la construcción de armas que utilicen el rayo láser con el propósito de generar cegueras permanentes o una seria disminución permanente de la visión. En ese sentido, también señala que los sistemas de puntería láser de las armas deben cumplir con este precepto.

Protocolo Vsobre explosivos remanentes de guerra (ERW en ingles): este protocolo tiene un fin exclusivamente humanitario, y está dirigido a limpiar los teatros de guerra de todo tipo de mu-

nición que haya sido lanzada, colocada o no, y que, dado que no ha detonado, constituye un riesgo a la población, al tiempo que impide su regreso a los lugares de vivienda, producción, etc, manteniéndola como refugiada o desplazada[12].

Podríamos indicar que es complementario del Protocolo II, con una coincidencia de propósito y tarea a desarrollar, derivada de la aplicación de la Convención de Prohibición de Minas Antipersonal.

Más allá de la limpieza de los terrenos, incluyendo espejos de agua interiores, este protocolo señala la necesidad de minimizar los riesgos mediante la delimitación y señalamiento de las áreas peligrosas, al tiempo que indica la necesidad de educar a la población sobre el peligro de los ERW.

Tiene una consideración particular para la ayuda humanitaria posconflicto, a la cual también se la debe precaver y proteger, como también habilita el mecanismo de cooperación y asistencia entre Estados.

Surge de este protocolo la necesidad de que los Estados firmantes se comprometan a limpiar sus campos de tiro después de las prácticas, y especialmente a la hora de trasferir o destinar esos terrenos para otros propósitos, por lo cual su aplicación es desde los tiempos de paz y más allá de los conflictos.

Sistema de Armas Letales Autónomas: en el marco de la Convención de Ciertas Armas Convencionales (CCW), se encuentra en discusión el tema referido a los sistemas de armas letales autónomas (LAWS, por sus siglas en inglés).

Desde el nacimiento de la inteligencia artificial, se ha discutido la noción de autonomía. Inicialmente, resulta aceptable

como definición de los LAWS que son aquellos que pueden operar sin control directo o supervisión humana involucrada en la toma de decisión para accionar letalmente.

El próximo gran paso en esta industria sería poner al ser humano fuera de la escena de combate y reemplazarlo con LAWS, los cuales conjugan en sí los últimos avances de la tecnología, la navegación y la inteligencia artificial.

Es de vital importancia que, en el entusiasmo por la nueva tecnología y las posibilidades de la guerra sin riesgo, no se enmascaren las cuestiones éticas que estas plantean.

Otros comentarios van en dirección de que los LAWS carecen de la emoción humana. Se cedería a una máquina la decisión de vida o muerte durante la guerra, la cual corresponde a los comandantes y combatientes, como también sus implicancias.

En cuanto a las ventajas y desventajas del uso de LAWS, la primera y más convincente ventaja para una fuerza armada que posea este tipo de arma es que se sustituyen los seres humanos en el campo de batalla y, por lo tanto, se reduce el número de bajas humanas.

Asimismo, muchas misiones militares requieren concentración durante largos períodos de tiempo en que, además del estrés físico de la actividad, se da el estrés psicológico de prestar atención constante en circunstancias aburridas. Los seres humanos pueden hacer esto por períodos de tiempo limitado y necesitan tiempo de inactividad o hacer una pausa para recuperar el nivel necesario de agudeza. Por el contrario, los robots

no necesitan dormir, comer, o parar para tomar un descanso o recrearse.

El cuerpo humano está limitado en la velocidad y los límites de la reacción a las amenazas y las fuerzas a las que está expuesto en situaciones de combate. Desde la fuerza de gravedad que actúa sobre los pilotos de aviones avanzados, la velocidad de reconocimiento, hasta la reacción a los peligros del campo de batalla.

En la actualidad, ciertos Estados realizan un enorme gasto en planes para el desarrollo de LAWS con el objetivo de que los sistemas de combate futuros utilicen robots como un multiplicador de fuerza. Existirían diversos desarrollos en los países con más avanzada tecnología en la materia, destinada a eliminar del lazo de decisión al ser humano, de manera que se puedan localizar blancos y destruirlos sin intervención humana. En esto último radican las preocupaciones sobre LAWS.

Órdenes inmorales o ilegales que pudieran recibir combatientes durante un conflicto están sujetas a códigos de conducta, e inclusive no se está obligado a obedecerlas. En el caso de los LAWS, esa posibilidad se podría eliminar o bien convertirla en un algoritmo, todo esto está en análisis.

El Grupo de Expertos Gubernamentales (GGE) lleva a cabo reuniones anuales con el objeto de presentar informes a las reuniones de Estados parte de la convención sobre los avances en el tratamiento del tema.

Relacionado con los documentos de trabajo aportados hasta la fecha, surge que se han desglosado y tratado los aspectos técnicos, éticos y sociológicos, legales, y militares y operacionales.

Respecto a los aspectos técnicos, se trataron cuestiones dirigidas a asuntos clave como automaticidad, niveles de autonomía y predictibilidad. Los objetivos están dirigidos no tanto a alcanzar acuerdos sobre definiciones, sino a discutir las características principales de los LAWS.

En cuanto a los aspectos éticos y sociológicos, se discute cómo el desarrollo de LAWS podría impactar sobre los seres humanos, cuestiones éticas que emergen, y en particular las relacionadas al uso de la robótica en los conflictos, la aceptabilidad social de los LAWS y la relación entre robots y seres humanos. Mucho se apoya en la experiencia que resulta de la aplicación de la robótica del uso civil.

Con relación a los aspectos legales, la cuestión se enfoca en la responsabilidad legal y rendición de cuentas (jurisdicción y asuntos sobre las leyes criminales internacionales relacionados con LAWS).

Cuestiones relacionadas al estatus de los combatientes y aplicabilidad de los principios de proporcionalidad, distinción y precaución. El impacto del desarrollo de LAWS sobre el derecho legitimo al uso de la fuerza y sobre el respeto de las leyes sobre derechos humanos, incluyendo la Cláusula Martens[13].

Con relación a los aspectos militares y operacionales, se trata la relevancia de los LAWS en un contexto operacional, tales como las ventajas y desventajas de su uso, las limitaciones para las fuerzas militares y el impacto en la conducción de operaciones militares. Se considera el impacto del desarrollo de LAWS sobre la seguridad y estabilidad internacional y sobre las doctrinas militares.

Respecto de toda la cuestión, hay opiniones encontradas. Existen organismos no gubernamentales y organizaciones de derechos humanos, que se manifiestan enérgicamente por la prohibición de la fabricación de estas armas, y, por el otro lado, existen fabricantes de armas y políticas de defensa en las principales potencias militares, que se manifiestan por seguir investigando y desarrollando este tipo de armas. El gran punto de inflexión está en el respeto por la vida humana y en cómo se respetarán los principios de proporcionalidad (evaluación del daño colateral) y discriminación (distinción entre combatientes y civiles), para lo cual aún no poseen una respuesta absolutamente clara.

Tradicionalmente, la responsabilidad criminal durante un acto de guerra sería primeramente asignada a las jerarquías militares. Las responsabilidades de comando deben ser consideradas como solución para la rendición de cuentas por violaciones cometidas por LAWS. Sin embargo, sería importante establecer si los comandantes militares estarán en condiciones de entender suficientemente bien la compleja programación de los LAWS para garantizar la responsabilidad criminal.

Las propuestas de responsabilidad por los daños a civiles al menos deberían asignarse también a los programadores y fabricantes de los LAWS, a quienes se les puede aplicar un esquema similar de responsabilidades a las referidas a un producto de manufactura estricta que no cumpla con sus especificaciones.

En cualquier caso, surge un vacío de responsabilidad que garantiza la impunidad por el uso de LAWS. Si la naturaleza de un arma hace imposible determinar responsabilidades por su

empleo, su uso debe ser considerado antiético e ilegal, como un arma aberrante.

Como conclusión, se puede establecer que la tecnología relacionada con los LAWS y su posible empleo trae aparejada la necesidad que la comunidad internacional establezca si ese tipo de armas vulnera el derecho internacional humanitario existente y si además no deberían introducirse nuevas reglas para que su posible disponibilidad y empleo no vulnere cuestiones humanitarias, morales y éticas. La falta o baja frecuencia de control de los LAWS conducirá a decisiones sin intervención humana que podrían provocar consecuencias humanitarias impredecibles.

Finalmente, para profundizar en estos conceptos, les sugerimos explorar dentro de la página de la ONU, sede Ginebra, en su sección Conferencia de Desarme en el "Grupo de Trabajo sobre el Desarme y la No Proliferación" el documento CCW/GGE.1/2017/WP.1: "Examen de las diversas dimensiones de las tecnologías emergentes en el ámbito de los sistemas armamentísticos autónomos letales, en el contexto de los objetivos y propósitos de la Convención" y los comentarios de los expertos.

Para cerrar el tratamiento de la CAC y sus protocolos vigentes, queda indicar que sus textos originales y la actualización de los distintos informes pueden ser leídos o descargados de la página de la ONU, sede Ginebra, en su sección Conferencia de Desarme.

3. Tratado sobre armas biológicas

Hablamos de la Convención sobre la Prohibición del Desarrollo, Producción y Almacenamiento de Armas Bacteriológicas (Biológicas), Toxinas y sobre su Destrucción[14] (BTWC, por sus siglas en inglés). La importancia de este tratado, vigente desde marzo de 1975, más allá de prohibir este tipo de armas, es que fue el primero en prohibir multilateralmente un tipo de armamento, y abrió las puertas al resto de las convenciones de desarme no nuclear. Tanto es así que en su artículo IX insta a seguir trabajando para la firma de un tratado de prohibición de armas químicas, convención que entró en vigor en abril de 1997.

Su título resume el alcance, pero, más allá de ello, establece que su incumplimiento es analizado a nivel Consejo de Seguridad de la ONU, dándole indirectamente al tratado un poder con capacidad de aplicar sanciones o medidas concretas para su cumplimiento.

La prohibición de este tipo de armamento no solo alcanza a las sustancias biológicas y toxinas, sino que incluyen a los vectores (misiles, proyectiles de artillería, minas, etc.) diseñados para ser lanzados o diseminados.

Finalmente, vale la pena indicar que esta Convención no limita las investigaciones bacteriológicas con fines pacíficos, instando al intercambio de información y cooperación entre los Estados parte.

4. Tratado de armas químicas

Aquí se puede mencionar la Convención sobre la Prohibición del Desarrollo, la Producción, el Almacenamiento y el

Empleo de Armas Químicas y sobre su Destrucción (CWC, por sus siglas en inglés)[15], firmado en 1993 y entrado en vigor el 29 de abril de 1997. Este tratado vino a complementar el Protocolo de Ginebra de 1925 y es considerado altamente exitoso, contando con 192 firmantes de los 195 Estados que componen la ONU. Los que no se han sumado son Israel (firmó pero no ratificó), Egipto, Sudán del Sur y Corea del Norte.

Una particularidad de esta convención es que genera un organismo regulador y de inspección, el cual ha sido protagonista continuo desde su creación, realizando inspecciones y verificaciones internacionales. La Organización para la Prohibición de las Armas Químicas (OPAQ por sus siglas en inglés), que tiene su sede en La Haya y que en algunas oportunidades interactúa con la ONU, está compuesta por la Conferencia de Estados Parte, el Consejo Ejecutivo y la Secretaría Técnica.

Este tratado de desarme, resumido en su título, también regula cuáles son las sustancias y actividades permitidas, qué sustancias pueden ser utilizadas para investigación o para uso dual pueden ser producidas y qué cantidades se pueden elaborar o almacenar para cada caso. Dispone de anexos para incorporar nuevos métodos, productos prohibidos, limitados o autorizados.

El extenso contenido incluye las obligaciones generales, definiciones y criterios, cuáles son las armas químicas, qué son instalaciones de producción de armas químicas, cuáles son las actividades no prohibidas, qué medidas nacionales de aplicación se deben desarrollar, la creación de la OPAQ, los procedimientos de consultas, cooperación y determinación de los hechos, el impulso de la asistencia y protección contra las armas

químicas, aspectos sobre el desarrollo económico y tecnológico, qué medidas para remediar una situación y asegurar el cumplimiento (incluidas las sanciones), procedimiento para consultas, cooperación y determinación de los hechos, cuál es la relación con otros acuerdos internacionales, y los procedimientos para la solución de controversias. Tiene anexos que abarcan los detalles de sustancias químicas y directrices para las listas de sustancias químicas futuras.

5. Desarme nuclear

En términos generales, estos convenios de desarme, no proliferación y control, más allá de la no proliferación que promueven, ofrecen a grandes rasgos acceso a tecnología y facilitan la capacitación. Son una herramienta indispensable para un comercio transparente y seguro, homologándolo internacionalmente, dándole prestigio y legitimidad a los Estados, en el marco de un sistema seguro garantizado. Permiten y favorecen la cooperación a un bajo costo, en relación con los beneficios que este intercambio produce. Estas normas internacionales, adoptadas por la mayoría de los Estados, garantizan un transporte y depósito seguro de material nuclear.

Específicamente el punto de vista del desarme y la no proliferación, estos regímenes buscan evitar el incremento descontrolado de armamento nuclear, imponiendo restricciones al acceso no solo al armamento, sino también a la tecnología, y especialmente hoy a organizaciones terroristas.

En el análisis de este tema, empezaremos por el marco regional para luego ir al subcontinental y mundial.

Existe un acuerdo entre Argentina y Brasil que en su firma e implementación suma a la Agencia Brasileño-Argentina de Contabilidad y Control de Materiales Nucleares (ABACC) y a la Organización Internacional de Energía Atómica[16] (OIEA), lo cual la convierte en un acuerdo cuatripartito, con dos Estados y dos agencias, o sea, cuatro entidades de control.

Dado que estos países son los líderes regionales, estos acuerdos, que se iniciaron en 1980, generaron una completa estabilidad regional, de forma que cerraron toda posibilidad de desarrollos regionales de armas nucleares, siendo uno de los condicionantes básicos para que se creara y afirmara el Mercosur. Esta estabilidad se extendió, por lógica, a toda América Latina.

Se destacan las medidas de transparencias bilaterales, tanto de información como de visitas a todo tipo de instalaciones, permitiendo y potenciando los desarrollos nucleares pacíficos de cada país.

Fue así que cada país ha desarrollado sus máximas capacidades de tecnología nuclear, y para el caso de la República Argentina le ha permitido exportar a Egipto, Argelia, Perú, Países Bajos y Australia. De más está señalar que ambos países siguen adelante con sus desarrollos, y con base en los avances tecnológicos, luego de más de 25 años de vigencia, se aprecia que es momento de una actualización de estos acuerdos, incluyendo las plantas de enriquecimiento y potencia, el caso particular del proyecto brasileño de un submarino de propulsión nuclear y la exportación de combustible nuclear.

El desafío por delante del acuerdo cuatripartito y de la ABACC es mantener o incrementar su credibilidad, basándose

en la actualización de su equipamiento para inspecciones y la independencia y autonomía de los inspectores, más allá de la nacionalidad u orientación política de cada uno. Por otro lado, como una defensa o protección de sus desarrollos tecnológicos pacíficos e intereses estratégicos, ambos países no han llevado adelante la firma del protocolo adicional del Tratado de No Proliferación Nuclear[17] (TNP). Sin embargo, esto podría subsanarse con la firma de un protocolo adicional cuatripartito, ya que está demostrado que los acuerdos con vecinos tienen una gran eficacia en su control y seguimiento (nada mejor que el vecino para controlar que no se desarrolle tecnología nuclear no pacífica). Al mismo tiempo, la participación de la OIEA allana los caminos para acercar los acuerdos regionales a los internacionales, como lo es el TNP y sus protocolos adicionales.

5.2. Situación en Latinoamérica

Los principales instrumentos del desarme y no proliferación nuclear son el Tratado de Tlatelolco y el Organismo para la Proscripción de las Armas Nucleares en la América Latina y el Caribe (OPANAL)

El Tratado de Tlatelolco prohíbe el desarrollo, adquisición, ensayo y emplazamiento de armas nucleares en la región de América Latina y el Caribe. Se compone de un preámbulo con sus objetivos, un sistema de control para verificar su cumplimiento y dos protocolos adicionales destinados a países extraterritoriales, incluyendo a los poseedores de armas nucleares[18].

La zona de aplicación del Tratado de Tlatelolco es la suma de todos los territorios de los países de América Latina y el Caribe. La extensión de la zona de aplicación es mayor a los 20 mi-

llones de kilómetros cuadrados, incluyendo áreas oceánicas, en donde habita una población de más de 600 millones de personas[19].

Uno de los aspectos que surgen de este tratado es que no prohíbe las explosiones nucleares con fines pacíficos. Sin embargo, Argentina y Brasil, principales desarrolladores de tecnología nuclear de la región, tienen firmados otros compromisos internacionales que sí lo prohíben.

El OPANAL es una organización intergubernamental. Sus miembros son los 33 Estados de América Latina y el Caribe, que firmaron y ratificaron el Tratado para la Proscripción de Armas Nucleares en América Latina y el Caribe, conocido como Tratado de Tlatelolco[20]. Este organismo tiene por misión controlar el cumplimiento del tratado, y sus tareas principales son el contralor del tratamiento del transporte nuclear, la prevención de contaminación radioactiva al medio ambiente marino, la seguridad de las instalaciones nucleares, la coordinación con otras ZLAN[21], y la promoción del uso pacífico nuclear.

5.3. Marco internacional

El TNP es el principal instrumento de no proliferación y desarme nuclear a nivel mundial y básicamente establece el deber de facilitar el intercambio de equipos, materiales y tecnología y de no impedir el desarrollo del uso pacífico nuclear. Asimismo, fija compromisos diferentes para los poseedores de armas nucleares (AN) y para quienes son no poseedores de ellas.

Los poseedores de AN antes de 1967 se comprometen a detener la carrera nuclear y a negociar el desarme de buena fe

(art. VI). Por su parte, los no poseedores renuncian a poseerlas y se someten a los mecanismos de salvaguardias de su cumplimiento. Como vemos, no es un convenio que pudiéramos definir como equitativo en las obligaciones.

¿Cuáles son las desventajas de *no* pertenecer al TNP? No estar dentro del TNP, más allá de ser visto con cierta desconfianza por otros Estados, implica que todos los costos se incrementan en lo que hace a equipamiento y tecnología, se dificulta la capacitación y la posibilidad de importar o exportar todo lo relacionado con energía nuclear.

¿Qué desafíos tiene el TNP por delante? Por un lado, está el tema de las adhesiones y firmas, tal como lograr el regreso de Corea del Norte (de la mano del acuerdo que pudiera firmar con los EE. UU.), y en paralelo la situación de Irán, que se apresta a salir del acuerdo G6 luego de que lo hiciera EE. UU., lo que podría generar un punto de proliferación. Otro punto es actuar para promover la adhesión a protocolos adicionales, dada la poca cantidad de países que los ratificaron, como nuestro país y Brasil. Otro ítem importante es continuar trabajando para impedir que el terrorismo internacional acceda a armamento o tecnología nuclear. También deberá impulsar que el Medio Oriente sea una ZLAN.

Se deberá analizar los aspectos relacionados con producción material fisionable para armas nucleares, que en esencia reúne las mismas características que el usado para propulsar submarinos; tal es el caso del proyecto de Brasil, un país no poseedor que necesitará material fisionable.

Todo esto se da en un marco donde se deberá buscar una actualización de aspectos tecnológicos del tratado, a la luz de los

nuevos desarrollos, al cumplirse 50 años de entrada en vigor.

Cuando se habla de desarme y no proliferación, el primer punto de búsqueda es la OIEA; este organismo, relacionado con el Consejo de Seguridad de la ONU, es el responsable de las inspecciones, de promover la cooperación, de facilitar el acceso a la tecnología, y del cuidado del transporte y depósitos nucleares.

Será responsabilidad de esta organización internacional las tareas de monitoreo sobre Corea del Norte, una vez alcanzado el acuerdo con los EE. UU., una importante responsabilidad que pondrá a prueba una vez más su prestigio y credibilidad.

Hace muy poco, fue elegido como nuevo director general el embajador argentino Rafael Grossi, quien para su nominación contó con el apoyo de EE. UU., Rusia y China. De aquí que se aprecia que, con base en la historia nuclear de uso pacífico de nuestro país y la dirección de la OIEA, existe la posibilidad de que la Conferencia de Revisión de los 50 años sea ofrecida a la República Argentina para que la presida.

Para analizar la problemática de ensayos, nos referiremos a la Convención de Prohibición Completa de los Ensayos Nucleares, la Comprehensive Nuclear-Test-Ban Treaty Organization (CTBTO en inglés), ratificada por 168[22] países, incluido el nuestro, que posee 8 estaciones sísmicas de vigilancia, que proporciona información relevante, incluso para otros organismos. Este sistema de estaciones ubicadas en diversos puntos del planeta son las que cooperaron con la localización del lugar del hundimiento del ARA San Juan.

Algunos países no lo han ratificado, en particular China y EE. UU., ya que lo consideran insuficiente por el hecho de que permite la experimentación a través de sistemas informáticos, lo cual consideran proliferante.

Otra herramienta de no proliferación es el Grupo de Proveedores Nucleares, el cual integra nuestro país y cuyos alcances están plasmados en el Decreto 603, que veremos en puntos subsiguientes, al analizar los regímenes de desarme y no proliferación de la República Argentina.

Finalmente señalamos que el grupo de los cinco principales tenedores de armamento nuclear (EE. UU., Rusia, China, Reino Unido y Francia) han firmado el compromiso de *no primer uso de armas nucleares*, con la salvedad de que este acuerdo es solo declarativo.

5.4. Regímenes de desarme y no proliferación: la seguridad internacional y la República Argentina

Como cierre de la presentación de las normas internacionales sobre el desarme, consideramos adecuado presentar cómo, desde la preservación de la seguridad internacional, nuestro país ha organizado el control de la transferencia y comercialización de armamento, materiales y tecnología sensibles, etc.

Al analizar el avance de la tecnología, su diversidad, las posibilidades de uso dual y el contrabando de material sensible, el terrorismo internacional y otros aspectos relacionados, comienzan a surgir una serie de interrogantes sobre cómo hacer del mundo un lugar más seguro.

El objetivo primordial de los denominados "regímenes de desarme y no proliferación" es fijar pautas comunes para el

desarme de determinados sistemas de armas que puedan afectar la seguridad de los ciudadanos en general y, en lo que respecta a la "no proliferación", determinar controles que aseguren la utilización con fines pacíficos de la energía nuclear, de las actividades misilísticas, de las sustancias, precursores, equipos químicos y bacteriológicos y de uso dual[23], como así también evitar que todos estos materiales y tecnologías no puedan ser utilizados para la fabricación de armas de destrucción masiva en general.

Nuestro país, como ya lo señalamos, es parte de los principales tratados multilaterales relacionados con el desarme y el control de armas en general, y para operativizarlo ha puesto en marcha el cumplimiento de la Resolución 1540/2004 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (reafirmada por la Resolución 2325/2016), en la que se estableció que la proliferación de las armas nucleares, químicas y biológicas, así como sus vectores, constituían una amenaza a la paz y la seguridad internacionales. En la resolución se impusieron obligaciones vinculantes a los Estados para que adoptaran medidas legislativas a fin de prevenir la proliferación de las armas nucleares, químicas y biológicas y de sus sistemas vectores, y para que establecieran controles nacionales adecuados de los materiales conexos con miras a prevenir su tráfico ilícito. Asimismo, también se alentó a fomentar la cooperación internacional con tal fin.

Sobre el particular, resulta necesario resaltar que muchos de los regímenes de no proliferación de los que nuestro país participa activamente *no* se tratan de tratados multilaterales, sino que son acuerdos de carácter político a los cuales nuestro país

adhiere en un momento determinado. Dichos regímenes internacionales han establecido una serie de listados de productos y tecnologías sujetas a control de exportaciones y en especial han establecido pautas comunes para el tratamiento de la problemática de la proliferación de armamento convencional y de destrucción masiva en general.

Para el logro de tales cometidos, por medio del Decreto 603/92 (y sus modificatorias) creó la Comisión Nacional de Control de Exportaciones Sensitivas y Material Bélico, en en adelante CONCESYMB, la cual se encuentra integrada por los Ministerios de Defensa, Relaciones Exteriores y Culto y Economía, la Dirección General de Aduanas y Organismos Técnicos que intervienen de acuerdo a su competencia conforme al producto o tecnología a controlar. Este decreto fue actualizado por Resolución Conjunta 53/2019 de los Ministerios de Defensa, Relaciones Exteriores y Producción.

De esta manera, el Instituto de Investigaciones Científicas y Técnicas de las Fuerzas Armadas (CITEDEF), organismo dependiente del Ministerio de Defensa, interviene en los casos relativos a exportaciones de sustancias químicas, bacteriológicas y equipamiento relacionado (Grupo Australia[24], y en los casos exclusivos de sustancias y precursores químicos, también se le aplicará lo normado en la Convención para la Prohibición de Armas Químicas), material bélico y uso dual (Acuerdo Wassenaar[25]).

Por su parte, también la Comisión Nacional de Actividades Espaciales (CONAE) interviene en los casos relativos a exportaciones de tecnología misilística (listados del Régimen de Control de Tecnología Misilística–MTCR) y por último la Au-

toridad Regulatoria Nuclear (ARN) en todas las cuestiones vinculadas a la aplicación de salvaguardias del Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA) y a los casos relativos al control de exportaciones de naturaleza nuclear (Listados del Grupo de Proveedores Nucleares–NSG, sus siglas en inglés).

En conclusión, nuestro país, al igual que casi la totalidad de los Estados, dispone de un conjunto de normas, mediante el Régimen de Control de Exportaciones Sensitivas y de Material Bélico, en el que participan distintas agencias del Estado con objetivo de mantener un estricto control sobre este tipo de material y tecnología, que no es una prohibición al comercio, sino que en definitiva busca garantizar las mejores condiciones de seguridad.

6. Conclusiones

Cerrando este recorrido, nos queda indicar que el ámbito del desarme y la no proliferación es dinámico, y que el origen o impulso de las normas puede provenir de los Estados o de la sociedad civil, que es continuo y que busca acompañar los cambios y necesidades que presenta la sociedad y la tecnología, buscando un mundo más seguro, que de todos modos no significa un mundo desarmado, ya que la realidad de la historia es incontrastable y los conflictos nos seguirán acompañando, esperemos que con menos ocurrencia y virulencia.

En este contexto, cobra importancia estratégica la concientización, divulgación y educación de las partes interesadas, para una adecuada contribución a la seguridad internacional, resguardando el derecho a la legítima defensa y el mejor interés nacional.

Bibliografía

Grupo Australia (https://bit.ly/34HoOUs).

ICBL. Página web de la Campaña Internacional contra las Minas Terrestres (https://bit.ly/34MBDwH).

Line Mine Monitor Report. *Reporte del monitor de minas terrestres del año 2018*. Disponible en https://bit.ly/3bi4M5x.

ONU. *Documento final de la Asamblea General del 10 de julio de 1982* (S-12/24)

ONU. *Documento final de la Asamblea General del 30 de junio de 1978* (S-10/2)

ONU. "Convención sobre la Prohibición del Empleo, Almacenamiento, Producción y Transferencia de Minas Antipersonal y sobre su Destrucción". Disponible en https://bit.ly/3cp9SNh.

ONU. *Disarmament in Geneva.* Disponible en https://bit.ly/2VenUvp.

ONU. "Convención sobre la Prohibición del Desarrollo, Producción y el Almacenamiento de Armas Bacteriológicas (Biológicas), Toxinas y sobre su Destrucción". Disponible en https://bit.ly/3etcewI.

ONU. *Convención sobre la Prohibición del Desarrollo, la Producción, el Almacenamiento y el Empleo de Armas Químicas y sobre su Destrucción*. Organización para la Prohibición de las Armas Químicas (https://bit.ly/2VhYopo).

ONU. "Tratado de No Proliferación Nuclear". Organismo Internacional de Energía Atómica (https://bit.ly/2VBkUIz)

OPANAL. "Tratado para la Proscripción de las Armas Nucleares en la América Latina y el Caribe/ Tratado de Tlatelolco". (https://www.opanal.org/tratado-de-tlatelolco).

Ticehurst, Rupert (1997). "La cláusula de Martens y el derecho de los conflictos armados". *Revista Internacional de la Cruz Roja.*

Valle Fonrouge, M. (2003). *Desarme nuclear. Regímenes internacional, latinoamericano y argentino de no proliferación.* Instituto de las Naciones Unidas de Investigación sobre el Desarme. Ginebra. Publicación de la ONU.

Wassenaar. Arreglo de Wassenaar. Véase https://bit.ly/2XDbhfc.

---

1. Este trabajo fue elaborado en cooperación con integrantes del Grupo Observatorio Argentino del Desarme, civiles y militares expertos en todos los Convenios de Desarme vigentes: licenciada Susana Carranza, embajador Marcelo Valle Fonrouge, ingeniero Pablo Caporaletti, capitán de navío IM (R) Carlos Nielsen Enemark, coronel Eduardo Santos Arrascaeta.
2. Coronel (R) de Ingenieros del Ejército Argentino, docente universitario (USAL), oficial de Estado Mayor, licenciado en Estrategia y Organización (ESG), integrante del Observatorio Argentino del Desarme, profesor militar e instructor de buzos de Ejército. Se desempeñó como asesor técnico de la Cancillería y Ministerio de Defensa en Desminado Humanitario, Agregado de Defensa, Militar, Naval y Aeronáutico en Angola, director del Hospital Militar Central, jefe del Batallón de Ingenieros Anfibios 121, jefe del Departamento de Educación de la Escuela de Ingenieros, jefe de Unidad de Ingenieros en la Misión ONU Irak-Kuwait. Correo electrónico: fernando.dorrego@usal.edu.ar.
3. La Conferencia de Desarme es un foro de carácter multilateral en que se desarrollan las negociaciones sobre el desarme. Si bien su temática y participantes se extienden a fines de la Primera Guerra Mundial, y más aún al final de la Segunda, la CD dio inicio a su existencia en el año 1979 como corolario de la primera Sesión Especial de Desarme de la Asamblea General de las Naciones Unidas, desarrollada durante 1978 (documento final de la Asamblea General del 30 de junio de 1978 – S-10/2)
4. Documento final de la Sesión de la Asamblea General del 10 de julio de 1982 (S-12/24).
5. Véase https://bit.ly/2xrhgcs.
6. Véase https://bit.ly/2xrhgcs.
7. Véase https://bit.ly/2xrhgcs.
8. En https://bit.ly/2XFryA7.
9. En https://bit.ly/2ypxaDW.
10. Artículo 5, punto 1 de la Convención sobre la Prohibición del Empleo, Almacenamiento, Producción y Transferencia de Minas Antipersonal y sobre su Destrucción.
11. La Coalición contra las Municiones de Racimo es una asociación civil global que lleva adelante una campaña para erradicar las municiones de racimo, prevenir futuras víctimas y poner punto final al sufrimiento causado por estas armas. Su núcleo básico de conformación es el ICBL (Campaña internacional contra las Minas Terrestres, en español). Véase https://bit.ly/34GXqWE.
12. ACNUR (Agencia ONU para los refugiados): a los refugiados los asiste la Convención del Estatuto de los Refugiados de 1951. Los desplazados forzosos no tienen un documento o instrumento jurídico similar que describa su condición y fije las directrices para su asistencia y acogida en situaciones de guerra. Sí los asiste, como a cualquier otra persona que huya de un conflicto armado, el derecho internacional humanitario (DIH).

13. Contenida en el Preámbulo del (II) Convenio de La Haya de 1899 relativo a las leyes y costumbres de la guerra terrestre. Para ampliar los conceptos, se sugiere leer Ticehurst, Rupert (1997). "La cláusula de Martens y el derecho de los conflictos armados". *Revista Internacional de la Cruz Roja*. ↵
14. Véase https://bit.ly/2yh4blT↵
15. Véase https://bit.ly/2RLTKh3.↵
16. Ampliamente conocido en el Sistema de las Naciones Unidas como la organización de los "átomos para la paz y el desarrollo", el OIEA (IAEA son sus siglas en ingles) es el centro internacional de cooperación en la esfera nuclear. El organismo trabaja con sus Estados miembros y múltiples asociados de todo el mundo para promover el uso de las tecnologías nucleares con fines pacíficos y en condiciones de seguridad tecnológica y física (https://bit.ly/2wK5gCf). Se constituyó en 1957 y tiene su sede en Viena.↵
17. El TNP es la piedra angular de los esfuerzos mundiales para prevenir que las armas nucleares se sigan propagando, fomentar los usos pacíficos de la energía nuclear y promover el objetivo del desarme nuclear. Entró en vigor en 1970 (véase https://bit.ly/3bmslu4). Con más de 190 partes, es el tratado del ámbito de la no proliferación y el desarme con mayor número de adhesiones (véase https://bit.ly/2VgHK9i).↵
18. Véase https://bit.ly/2KcZi04.↵
19. Véase https://bit.ly/2KcZi04.↵
20. http://www.opanal.org/.↵
21. Una Zona Libre de Armas Nucleares (ZLAN) es un espacio geográfico delimitado donde se prohíben jurídicamente estas armas de destrucción masiva. Las ZLAN son un mecanismo de no proliferación regional con miras al logro del desarme nuclear a nivel global (véase http://www.opanal.org/).↵
22. Véase https://bit.ly/2K8n39s.↵
23. Uso dual: objetos tangibles e intangibles que pueden destinarse a usos civiles, militares o a la proliferación de armamento nuclear.↵
24. El Austarlia Group (AG) es un foro no oficial de países, los cuales, según las normas de exportación, tratan de asegurar que estas exportaciones no contribuyan al desarrollo de armas químicas o biológicas. El control de la coordinación de exportaciones nacionales ayuda a los miembros del AG a cumplir sus obligaciones para con la Convención de Armas Químicas y la Convención de Armas Biológicas u Tóxicas en toda su extensión (https://bit.ly/34IqFbt).↵
25. El Arreglo de Wassenaar (WA), el primer acuerdo global multilateral sobre control de exportaciones de armas convencionales y bienes y tecnología de doble uso, recibió su aprobación final por 33 países cofundadores en julio de 1996 y empezó sus operaciones en setiembre de 1996 (https://bit.ly/2K8SBfp/)↵

La comunidad de inteligencia frente a los nuevos retos de seguridad

David Martínez[1]

Palabras clave: inteligencia, servicios secretos, inteligencia estratégica.

1. Introducción. Algunos conceptos para estudiar los servicios secretos

Siendo sinceros, la intención original era organizar únicamente un seminario sobre servicios de inteligencia. Pero, al estudiar los materiales para su desarrollo, caímos en la cuenta de que iba ser muy difícil poder plasmarlo y extenderlo. ¿Por qué?, se preguntarán. La razón es, justamente, la característica del secreto que debe rodear por norma a todos los servicios de espionaje. Entendemos por "secreto" no nada más sigilo, misterio o aquella cualidad de las cosas de permanecer ocultas y reservadas. En ciencia política, el *secreto* también es información que exclusivamente alguien posee o propiedades de un procedimiento considerado útil. Es ciencia, arte u oficio[2]. Así, siguiendo la línea de que es información, ciencia, arte u oficio, el secreto conduce a la inteligencia. Así, la inteligencia es todo aquel conocimiento de algún hecho, fenómeno o cosa en general, obtenido con el máximo rigor científico posible, que tiene un grado óptimo de verdad o de predicción, y que es determinado para una finalidad específica, como un elemento de juicio para la

adopción de decisiones[3]. No es muy difícil de imaginar que, tras esta definición, los servicios de inteligencia son una parte esencial del esquema de seguridad de los Estados, pues son encargados de manejar información esencial, no ya para la supervivencia del Estado, que eso se da por descontado, sino, como lo señala Julio Lascano (2007) en otro ensayo, para definir ciertos rumbos en política exterior e interior.

Las preguntas de este ensayo son fáciles de formular: ¿cuál es el mejor servicio de inteligencia del mundo y cuáles son los retos que enfrenta la comunidad de inteligencia en el futuro cercano? Las respuestas, según lo afirma la revista *Foreign Policy*, creadora de la "Lista: los mejores servicios de inteligencia del mundo", son más complicadas, por el propio campo de acción de los servicios secretos, por una parte, y por otra, porque no hay una manera correcta y fiable de medir el secreto. Sin embargo, con esto último en mente, se debe abordar el tema teniendo en cuenta que un servicio secreto es mejor mientras sea precisamente eso, secreto. ¿Cómo permanece uno en el secreto? La respuesta tiene que ver con las políticas de seguridad que se incrementen, mientras cuiden la recopilación de información, el no divulgarla y cuando presenten esquemas de inteligencia que respondan a los retos de la coyuntura. Antes de entrar propiamente en materia de qué servicio es el mejor, cabría analizar un poco estas tres cuestiones.

A. Políticas de seguridad

Durante la Guerra Fría, los servicios de inteligencia respondieron a un esquema evidentemente militar, donde el enemigo estaba perfectamente identificado. Sin embargo, los atentados terroristas contra la ciudad de Nueva York y Washington, el

ataque con gas sarín al metro de Tokio años antes del 11S, la toma de rehenes civiles en Beslán, los atentados en Madrid o Londres han obligado a una reforma a fondo en el enfoque de los servicios de inteligencia. Lo militar sigue siendo importante, por supuesto, pero ahora ha quedado claro que no se puede brindar información de aquello que no se conoce o aquello que no se ve. Por ello, los servicios secretos han prestado atención a aquellas cuestiones derivadas de los nuevos tiempos. Conceptos como "desarrollo", "justicia", "medios de comunicación" y "participación ciudadana" han sido incorporados a los temas de seguridad. Baste recordar, por ejemplo, el debate que hay sobre los presos en el penal de Guantánamo. En sí, un servicio de inteligencia eficaz debe responder a una política de seguridad integral, que sea capaz de ver un objetivo desde múltiples enfoques, tal cual se muestra en la gráfica.

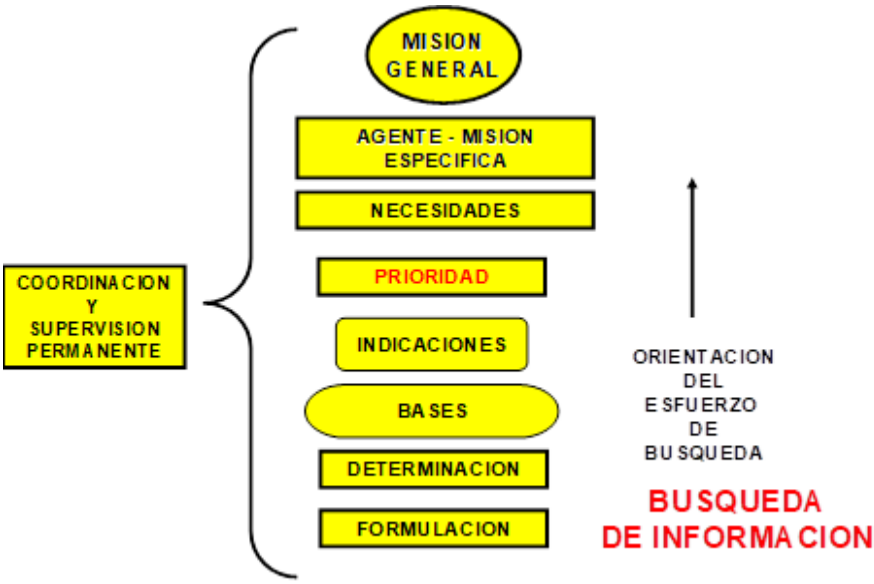
Esquema de políticas de seguridad, elaboración propia a partir de Ian D'aristi. *Nuevas y viejas formas de espionaje*. Editorial Factoría de Ideas, Barcelona, 2000.

B. Recopilación de Información

En un artículo de Madeline Albright, publicado por el New York Times poco después de los atentados del 11S, llamaba la atención que los retos para la comunidad de inteligencia pasaban por volver a lo básico: un modelo de información que estuviera a la altura de los nuevos retos[4]. Para Albright eso significa reclutar más agentes, manejar información de campo, no sólo producto de los satélites y las altas tecnologías. Recordaba en su artículo el famoso modelo de la dinastía persa aqueménida: la verdad oportuna y bien dicha, capturada por verdaderos ojos y oídos del Rey. Es interesante debatir sobre ello, sobre las características de la información; lo primero es que tiene que ser verídica. La verdad es fundamental, se debe expresar el significado real sin querer engañar para contentar. Se ve que poco caso le han hecho a la Dra Albright, pues utilización de los servicios secretos para justificar la invasión a Irak contradice el principio de que toda información producto de la inteligencia debe contener una parte sustantiva de verdad. No hay que olvidar algunos otros ingredientes que la información debe tener:

- Oportunidad, eficiencia y eficacia.
- Utilidad.

Cuando la información es oportuna, eficiente, eficaz y útil, es información vital. Pero no debemos perder de vista que la principal cuestión relativa a la información es que sea utilizada de forma inteligente.



Esquema de recopilación de información, tomado de Ian D'aristi. Nuevas y viejas formas de espionaje. Editorial Factoría de Ideas, Barcelona, 2000.

C. Esquemas de inteligencia

Convertir la información en inteligencia es un proceso que ha levantado siempre muchas sospechas. Pero parece que hay algo que es muy claro en todo ello: para que la información se convierta en inteligencia, es necesario interpretarla. La cuestión máxima de la interpretación tiene que ver con la intencionalidad. Es decir, un servicio de inteligencia es eficaz, eficiente, oportuno y útil cuando logra descifrar la intención de un acontecimiento, tarea en extremo complicada y para la que no hay un método fiable al cien por ciento. Sin embargo, cuando se consigue, podemos hablar de "inteligencia estratégica", aquella capaz de adoptar tal extensión y profundidad que constituya un valioso elemento de juicio para obtener un conocimiento que de otra forma sería insondeable sobre el adversario o el

acontecimiento analizado. Las características de la inteligencia estratégica son:

- Finalidad.
- Unidad.
- Continuidad en el esfuerzo.
- Objetividad.
- Integridad.
- Seguridad.
- Oportunidad.
- Flexibilidad.
- Causa y efecto.
- Grado de certeza.

Esquema de Inteligencia, tomado de Ian D'aristi. Nuevas y viejas formas de espionaje. Editorial Factoría de Ideas, Barcelona, 2000.

Hay una cuarta particularidad, de la que casi nadie habla, pero que tiene que ver con la paradoja de los servicios secretos: cuanto más eficaces son, nadie nota su trabajo, retomando esa frase con la que Aristóteles definió a la administración. Por lo tanto, solo cuando fracasan, se conoce de ellos. Lo paradójico,

pues, está ahí: el conocimiento nos viene dado por el fracaso, o peor, por la traición de alguno de sus miembros, que deciden revelar aquello que está oculto. Por ello, al mirar la lista de *Foreign Policy* no extraña no ver a ningún organismo de los EE. UU. Los servicios secretos norteamericanos, en los últimos tiempos, han sido la comidilla de la prensa internacional. Monopolizan los titulares con sus vuelos, sus cárceles ilegales y sus técnicas de interrogatorio, cuestiones todas ellas que ya son de dominio público y que, por tanto, ya no son secretos.

2. Estudio comparativo de los servicios de inteligencia

Estas cuatro peculiaridades son comunes a los servicios secretos que estudiaremos a continuación. Si bien es cierto que los índices muchas veces son poco fiables, quizá por las variables en las que están basados, también es cierto que son una herramienta válida para temas en los que no es fácil pedir, solicitar o acceder a información. Algunos pequeños comentarios sobre la actualidad de estos servicios acompañan los esquemas de estructura de los servicios secretos, a forma de que puedan compararse entre sí, dando más certeza a lo señalado por *Foreign Policy*.

2.1. Servicio de Inteligencia Exterior (SIE), de Rusia

Rusia tiene una sólida tradición de espionaje, que se remonta a la Checa de la época zarista. Debido al derrumbe de la URSS, el KGB se dividió en organizaciones más pequeñas con múltiples limitaciones. Desde que Vladímir Putin, exjefe del KGB, llegó al poder, el SIE (SVR en sus siglas rusas) ha vuelto a posicionarse. Las actividades del espionaje ruso en Estados Unidos

han vuelto a los niveles de la Guerra Fría, según funcionarios estadounidenses. Peter Earnest, director ejecutivo del Museo Internacional del Espía, en Washington, quien se enfrentó al KGB durante sus más de tres décadas como agente de la CIA, comparte esa afirmación. "Son tan importantes hoy como siempre, si no más", ha declarado. "Rusia no ha reducido sus actividades de espionaje"[5]. Se sospecha que el SIE jugó un importante papel en el asesinato del exespía Alexander Litvinenko en Londres en noviembre de 2006, por lo que se puede afirmar que los servicios rusos están preocupados, no tanto por lo que un excolaborador pudiera ocasionar, sino por evitar fugas de información.

Putin lo ha negado y ha calificado a la agencia rusa como "uno de los servicios especiales más profesionales y eficientes". En realidad, la agencia de inteligencia rusa se ha convertido en uno de los grupos políticos con más poder en la Rusia de Putin, donde exmiembros del KGB ocupan muchos de los puestos más relevantes del Kremlin. Como reza el dicho ruso, no existen los exchequistas.

2.2. Ministerio de la Seguridad del Estado, de China

Especialistas en espionaje y análisis industrial y seguridad interna, la estructura del MSE recuerda al KGB soviético: abarca tanto la seguridad interna como el espionaje exterior. Se cree que sus actividades fuera del continente asiático están muy centradas en Estados Unidos, sobre todo en las industrias de alta tecnología y en tecnología militar. En lugar de confiar en unos pocos agentes, el MSE ve a todo el mundo como un agente potencial de inteligencia e información sobre nuevos siste-

mas armamentísticos, empleando mucho trabajo y mucho tiempo a través de contactos personales. "El espionaje chino es diferente al occidental", afirma Earnest. "Nosotros perseguimos un secreto que se esconde en alguna parte; ellos buscan números. Recopilan fragmentos de una información y la recomponen"[6]. Las fuentes no se dan cuenta, en muchas ocasiones, de que han colaborado en una misión de un espía extranjero, y los miles de diplomáticos, estudiantes y empresarios chinos que viajan a Occidente año tras año constituyen espías muy difíciles de detectar.

Con este método, Pekín ha logrado descifrar las tripas de numerosos sistemas armamentísticos estadounidenses. Parece que también están acelerando su actividad. En septiembre de 2007, el Pentágono acusó a China de hackear las bases de datos del Departamento de Defensa de EE. UU. Los Gobiernos de Alemania y Gran Bretaña han emitido acusaciones similares.

2.3. Departamento de Investigación y Análisis (RAW), de India

El Departamento de Investigación y Análisis, traducción de las siglas inglesas RAW, se fundó en 1968 para contrarrestar el apoyo paquistaní a determinados grupos militantes dentro de India, pero con los años se ha convertido en uno de los mejores servicios de inteligencia, con operaciones en Pakistán, Sri Lanka, Bangladesh y Nepal y toda el Asia Central. Su actividad es especialmente intensa en Bangladesh, cuyo movimiento por la independencia tuvo la complicidad de los servicios de inteligencia indios. Las autoridades de Islamabad responsabilizan a menudo al RAW de los ataques terroristas que se producen en su territorio, aunque a tenor de la cooperación norteamericana

con Pakistán la influencia india ha menguado bastante. Aunque normalmente estas acusaciones se hacen sin pruebas, los servicios de espionaje indios han apoyado grupos militantes en Cachemira, Afganistán y Sri Lanka. Las cosas no han sido fáciles en los últimos años para el RAW. Según informaciones aparecidas en el *New York Times* durante el año 2002, en 1996, los servicios indios se vieron implicados en un escándalo de donaciones ilegales a candidatos estadounidenses al Congreso. Se han desatado escándalos públicos por supuestas infiltraciones de agentes de Washington y Pekín, y los medios ahora reclaman mayor transparencia y regulación de ese Departamento. La llegada al poder del Partido del Congreso devolvió al RAW un sentido mucho más discreto, pero de plenos poderes en el combate a los diversos grupos terroristas que asolan la India y con amplios programas de contrainteligencia en Pakistán.

2.4. Inteligencia Inter-Servicios (ISI), de Pakistán

Bien dicen que no puede haber día sin noche, así que no es posible explicar el RAW sin el ISI. Habría que poner en contexto esta rivalidad y recurrir a la filosofía política para entenderlo. Particularmente, al pensamiento de Carl Schmitt y su concepto de "amigo/enemigo". El criterio amigo-enemigo conlleva un sentido de afirmación de sí mismo (nosotros) frente al otro (ellos). Así pues, es posible observar el contenido positivo de la relación amigo/enemigo como conciencia de la igualdad. La diferencia nosotros/ellos establece un principio de oposición y complementariedad. La percepción que un grupo desarrolla de sí mismo en relación con los otros es un elemento que, al mismo tiempo que lo cohesiona, lo distingue. La posibilidad de reconocer al enemigo implica la identificación con un proyecto

político; es decir, genera pertenencia. Pero ni la identificación con el enemigo, ni el sentimiento de pertenencia, ni la misma posibilidad de la guerra que le dan vida a la relación amigo-enemigo son inmutables. Antes bien, se encuentran sometidos a variaciones continuas, es decir, no están definidos de una vez y para siempre.

> Enemigo es solo un conjunto de hombres que siquiera eventualmente, de acuerdo con una posibilidad real se opone combativamente a otro conjunto análogo. Solo es enemigo el enemigo público, pues todo cuanto hace referencia a un conjunto tal de personas, o en términos más precisos a un pueblo entero, adquiere *eo ipso* carácter público[7].

Volviendo al ISI, habría que mencionar que ha sido descrito en ocasiones como un Estado dentro del Estado, con muy escasas limitaciones. El ISI es conocido, sobre todo, por el firme control que ejerce sobre la política paquistaní y por su papel como protector de los militares frente a la oposición interna. Pero también se le ha acusado de jugar en ambos lados de la guerra contra el terror, al luchar contra los extremistas islamistas dentro del país, mientras los alentaba en el extranjero. Ya fuera difundiendo propaganda en Cachemira o financiando a los separatistas sij de Punjab (India), los servicios paquistaníes han minado constantemente la estabilidad de India. Nueva Delhi ha acusado al ISI de estar detrás de decenas de atentados terroristas durante años, incluido el ataque con bomba en Bombay que mató a 187 personas en 2006. Al mismo tiempo, ha combatido contra Al Qaeda y los talibanes dentro de Pakistán, en cooperación con los servicios de los Estados Unidos.

2.5. Servicio Secreto de Inteligencia (MI6), del Reino Unido

Tras una década de recortes presupuestarios durante los años del "dividendo de la paz" que siguieron al final de la Guerra Fría, el servicio secreto británico estaba poco preparado para los retos de la guerra contra el terror. Antes del 11S, solo 30 de los 1 600 agentes del MI6 estaban trabajando en antiterrorismo. Desde entonces, la agencia se está empleando a fondo en el reclutamiento abierto de agentes, con métodos nunca antes empleados, como anuncios en los periódicos y la concesión de entrevistas a los agentes en activo –algunos de los hechos desvelados: existe una persona llamada "Q", que diseña aparatos, como en las películas de James Bond, pero "M" se llama "C"–. El MI6 ha puesto anuncios en videojuegos de espías para el ordenador, como *Splinter Cell*, de Tom Clancy[8]. Es un eco lejano de la Guerra Fría, cuando los reclutadores encubiertos seleccionaban a los mejores y más brillantes alumnos de Oxford y Cambridge para el trabajo de inteligencia. A pesar del encanto que ha desplegado, el MI6 ha recibido ataques de la prensa por participar, supuestamente, en la "entrega" organizada por la CIA de sospechosos de terrorismo para ser torturados en el extranjero.

El Kremlin también ha acusado a la agencia británica de intentar influir en la política nacional rusa. Sus actividades pueden no ser tan extensas como en el pasado, pero se entiende este cambio como "una modificación de las prioridades", que se han orientado hacia el terrorismo de Oriente Medio, y no como un declive.

2.6. El Mossad, de Israel

Es el mejor servicio preparado para los retos actuales del terror, pues lleva años luchando contra los islamistas. Dice el escritor israelí David Grossman que Israel es un Estado paranoico, por esa doble condición de vivir rodeado de enemigos que han jurado destruirlo y por tener en sus manos, en todo momento, todos los días, una metralleta Uzi vigilando la frontera[9]. En cierto sentido, *todos somos alumnos del Mossad*, como afirma Earnest, el del Museo del Espía. Desde su fundación en 1951, "el Instituto" se ha ganado la fama de ser muy bueno y agresivo en el combate contra los enemigos de Israel. Entre sus mayores logros, se encuentran la captura en Argentina del líder nazi Adolf Eichmann en 1960, la aniquilación de los planificadores de la masacre de los Juegos Olímpicos de Múnich en 1972 y el asesinato de un alto cargo de Hamás con un teléfono móvil bomba en 1996.

El Mossad ha ofrecido muchas veces ayuda a los judíos que buscaban refugio en Israel. En 1984, mediante la Operación Moisés, sacó clandestinamente de Etiopía a miles de judíos falashas en avión. La agencia hizo algún esfuerzo de transparencia y apertura en los 90. Una muestra de ello fue la publicación del nombre de su director por primera vez, pero bajo el Gobierno de Ariel Sharon el jefe recuperó el carácter clandestino y oscurantista. Algunas informaciones apuntan a que los servicios israelíes tenían un agente o un confidente en las instalaciones sirias que Tel Aviv bombardeó en septiembre de 2007. El programa nuclear iraní es, ahora, la máxima prioridad del Mossad, que ha alertado sobre el peligro que representa un Gobierno de corte fanático, encaprichado con destruirle.

3. A modo de cierre. Los grandes retos para 2025

Habría que decir que predecir es muy complicado, y más si pretendemos hacerlo en política internacional, pero no está de más señalar el tipo de conflictos que los servicios de inteligencia harán frente. Al imaginar el mundo del mañana, una de las primeras imágenes que nos vienen a la mente es justamente el tipo de problemas que enfrentarán los países. Varios estudios, como el de la consultora Goldman & Sachs, el del PNUD o el del NIC norteamericano, coinciden en una gran cantidad de temas para la agenda internacional. Si bien estos, que a continuación se mencionan, no son los únicos, sí son aquellos que concentran la mayor cantidad de esfuerzos por parte de las agencias de inteligencia de los Estados. Es justo, por tanto, hablar sobre los retos del futuro, aquellos que amenazan la seguridad y estabilidad mundial.

3.1. Determinar quién ha conseguido la bomba-H

Sin duda, aunque la amenaza nuclear ya no es un tema tan prioritario como en la Guerra Fría, todo lo respectivo a armamento y desarme está presente en todos los Servicios de Inteligencia. Infiltrarse en los programas de armamento nuclear de India, Pakistán y Corea del Norte y averiguar quiénes poseen la bomba de hidrógeno no es tan descabellado. Durante mucho tiempo se ha dado por supuesto que estas potencias nucleares menores cuentan con armas atómicas de nivel inferior. En los tiempos de la Guerra Fría, solo las grandes superpotencias tenían capacidad para lograr avances en armamento nuclear, como desarrollar la bomba de hidrógeno. Pero los obstáculos ya no son tan insalvables. “La idea está ahí”, dice el director de la

web de noticias de defensa y espionaje Global Security, John Pike, que añade que la capacidad de computación disponible para diseñar un artefacto y hacer pruebas está años luz por encima de la que tuvieron a su disposición los científicos de la época de la Guerra Fría[10]. Y los materiales necesarios, como el plutonio, el uranio y el tritio, están al alcance de cualquier país con una central nuclear. Se piensa que Israel, cuyo programa atómico con fines militares es relativamente pequeño, ya posee la bomba-H. Esta arma es unas mil veces más potente que la que arrasó Nagasaki en la Segunda Guerra Mundial.

¿Los nuevos miembros de club nuclear poseen solo armas tan potentes como la bomba de Nagasaki? Consideremos el caso de Corea del Norte, cuya pequeña prueba en 2006 fue considerada por muchos un fracaso debido a su escasa potencia. Pike no cree que los norcoreanos sean "peones ignorantes", y se pregunta si el pequeño artefacto no podría utilizarse para detonar otro mayor y más peligroso de hidrógeno. La bomba-H también podría complicar ciertos conflictos, como la eterna disputa entre India y Pakistán por Cachemira.

3.2. China y las nuevas potencias navales

Tomando en cuenta lo que dice Paul Kennedy en *Auge y caída de las grandes potencias*, podríamos decir que la historia demuestra que aquellos que dominan el mar dominan la política mundial y son las potencias mundiales. La pregunta base es: ¿quién será o quiénes serán las potencias navales? Según la consultora Goldman & Sachs, serán los BRIC, dado su capacidad industrial. BRIC es el acrónimo que se ha dado en utilizar en el mundo financiero para referirse a Brasil, Rusia, India y China:

cuatro de las economías con un mayor potencial a medio plazo y que estarán entre los líderes mundiales a mediados de este siglo. En principio, una descripción adecuada de los BRIC es que son un continente en sí mismos: amplios territorios densamente poblados. El término fue acuñado por Dominic Wilson y Roopa Purushothaman, economistas, en un informe elaborado hace un par de años, y desde entonces está alcanzando cada vez una mayor notoriedad. Los directivos de las empresas, según confirma un estudio elaborado por PricewaterhouseCoopers, están convencidos de que la importancia de los países BRIC va a ser determinante en un futuro próximo, y entre sus planes está la realización de actividades económicas en ellos en al menos el 71 % de los casos.

En principio, parece que China es el país más atractivo económicamente hablando, seguido de la India. Rusia y Brasil aún están un poco lejos, pero ya nadie duda que sean los líderes regionales en su ámbito geográfico, y no tardarán en explotar si son capaces de evitar nuevas crisis macroeconómicas. En términos de inteligencia, la cuestión es averiguar la potencia bélica actual de los BRIC y sus planes de expansión para el futuro.

En los últimos 10 o 15 años, China ha modernizado muchísimo su ejército, y a principios de este nuevo siglo se fomentó uno de los mayores incrementos militares del mundo. El presupuesto en esta área se ha disparado de 14 600 millones de dólares (11 671 millones de euros) en 2 000 a 57 200 millones este año, gran parte de ellos destinados a aumentar los sueldos. Pero casi todos los analistas piensan que el énfasis puesto en las lanchas de desembarco y ambiciosos buques de asalto diseñados para transportar tanques, vehículos armados y tropas indica

que China está armándose con vistas a una posible invasión de Taiwán.

Para muchos expertos, la compra o construcción de un portaaviones significaría un gran aumento de la capacidad de China para hacer llegar su poder al exterior. Los analistas dicen que quizá hay en marcha un programa de desarrollo de portaaviones, y se espera que en los próximos diez años cuente con un navío operativo, pero hasta ahora Pekín ha mantenido en secreto los detalles del plan. John Pike cree que existen otros indicadores a los que se debería prestar atención. Los nuevos buques hospital chinos, por ejemplo, pueden indicar que el gigante asiático está preparándose para batallas navales lejos de casa. "Hemos visto cómo empiezan a disponer de medios para llegar al siguiente nivel, no solo a Taiwán, sino ahora al mar del Sur de China", sostiene[11]. Otro tanto puede decirse de India, que ha comprado buques y aviones a Rusia e incluso ha hecho ejercicios militares en el océano Índico de gran envergadura. De Rusia, como tal, no hay mucho que decir: recibe cantidades ingentes por venta de armas. Baste solo mencionar que el Kalashinov sigue siendo el arma más vendida del mundo, usada tanto por guerrillas como por Gobiernos, tanto por terroristas y narcos como por agentes gubernamentales. Recientemente, el presidente ruso Dmitry Medvedev anunció la reanudación de los vuelos de patrullaje rusos en el Pacífico, lo que ha dado plenos poderes a la armada.

Por último, Brasil, el gigante latinoamericano, ha visto cómo países como Venezuela han pactado alianzas estratégicas con Rusia y comprado armas en cantidades importantes. Sin embargo, en la reciente cumbre de Unasur, Brasil mostró su lide-

razgo al proponer a las naciones sudamericanas un Consejo General para la Defensa, al margen de la OEA, un organismo controlado por EE. UU. Brasil, además, posee el programa de energía alternativo más importante del planeta, tal y como reconoció Obama en un discurso sobre energía.

3.3. Considerar la riqueza energética de Rusia como fuente de poder

Si bien la cuestión de los estudios sobre los BRIC pone énfasis en China, el recuerdo de la crisis del gas, entre Ucrania y Rusia a fines de 2006 y principios de 2007, puso énfasis en otros aspectos no considerados en ese análisis. La energía, por ejemplo. Términos como "dependencia energética" han estado en la agenda desde entonces. La crisis ruso-ucraniana provocó una pregunta incomoda, en términos estrictamente políticos: ¿cuánta riqueza tiene que tener un Estado para alterar el orden mundial? Y, aunado a ello, ¿quién le provee tantos recursos? En la actualidad, Rusia tiene bajo su control los yacimientos de gas natural de Turkmenistán, Uzbekistán y Kazajistán. Aunque suministra una quinta parte del gas de Europa, el monopolio energético estatal Gazprom solo dispone de recursos para atender la demanda interna rusa. La empresa consigue el resto en los países de Asia Central, cuyas exportaciones de gas actualmente deben circular por gaseoductos controlados por Rusia antes de ser vendidos a la Unión Europea. Esta situación hace que el suministro energético europeo esté a merced del Gobierno de Moscú. No es casual que desde entonces los servicios de inteligencia europeos intenten ganarse la confianza de los directivos del sector del gas natural ruso, averiguando –de paso– sus intenciones en Asia Central. Casos como el de Litvinenko, el de Mijaíl Jodorkovski y Yukos, han sido ejemplo del

interés de Occidente por la riqueza energética de Rusia, que ya ha sido definida como "petroestado".

Varios grupos han estado compitiendo por construir gaseoductos para puentear a Rusia. Hasta ahora, China parece ser la que más éxito ha tenido: incluso llegó a un acuerdo con Kazajistán para importar parte de las inmensas reservas de gas del país a través de gaseoductos que evitan el territorio ruso. La incapacidad de Europa para hacer lo mismo se debe en parte a ciertas carencias de información. Charles Esser, analista de International Crisis Group, sostiene que, sin estar disponibles los datos precisos sobre las reservas reales de gas de Gazprom, las proporciones de las inversiones rusas en Asia Central y su calidad, será difícil acceder a esos suministros asiáticos[12]. Mientras no se conozca esta información, la seguridad energética de Europa seguirá siendo incierta.

3.4. El nuevo Gran Juego: la importancia de ganar en Afganistán

Desde una óptica realista, no se puede desconectar el punto anterior de este: el dominio en Asia y sus recursos, lo que la historia de las relaciones internacionales conoce como Gran Juego, ese término mencionado en la novela infantil Kim de Rudyard Kipling, está vinculado necesariamente al auge y necesidades de las viejas y las nuevas potencias. Hoy en día Asia es el principal teatro del nuevo Gran Juego, que implica el establecimiento de un cerco alrededor de Rusia/India/China –el 40 % de la humanidad– a fin de controlar Eurasia (aquella región que dio origen a la famosa teoría de Harold MacKinder, la teoría del corazón continental, que reza algo así como: "Asia Central es la región pivote del mundo, inaccesible a las potencias marí-

timas y rodeada por un cinturón interior, en Europa y en Asia continentales, y un cinturón exterior, formado por el resto de islas y continentes; por ello, quien la domine, dominará al mundo") a través de la expansión hacia el este de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) y de la expansión hacia el oeste del sistema de seguridad estadounidense-japonés AMPO, con Corea del Sur y Taiwán como miembros de facto. Algo tan sencillo como mirar el mapa aclara mucho el panorama: Washington, además de a Ucrania y Georgia, ha impartido funciones militares a Afganistán, Pakistán, Uzbekistán, Kirguistán y Tayikistán, en conexión, según se aduce oficialmente, con la "guerra al terrorismo".

Rusia, la heredera de la desaparecida URSS, ha interpretado todos estos movimientos recordando a los que precedían al linchamiento en la horca de un condenado. Así, los rusos nos dicen que la OTAN ha pasado de ser una organización defensiva a aplicar una implacable ofensiva geoestratégica. Han reaccionado, en primera instancia, buscando aliados en la zona –Armenia e Irán– y posteriormente han pasado a la acción al defender a los ciudadanos rusos que aún viven en los países exsoviéticos. En esta línea, los intentos de EE. UU. y la OTAN por controlar el petróleo que se localiza en el mar Caspio están enfocados a la búsqueda de fórmulas alternativas de transporte para rompen la creciente dependencia al gas y al petróleo ruso. En claro beneficio de los países europeos, estas rutas –siempre siguiendo el mapa– miran al Mediterráneo a través de Azerbaiyán, Georgia y Turquía, y al mar del Norte, pasando por Ucrania y Polonia.

Es en este sentido que hay que observar los múltiples enfrentamientos territoriales y étnicos en la región transcaucásica que ocupan Georgia, Armenia y Azerbaijan; que cuentan con reservas de gas natural de 30.000 millones de pies cúbicos y las de petróleo se estiman entre 3.500 y 7.000 millones de barriles, nada más y nada menos que el 15% de las reservas de gas y petróleo del mundo.

En realidad, las nuevas rutas del gas y el petróleo tienen mucho que ver con la proliferación de conflictos que imperan en la región. En el reciente conflicto entre Rusia y Georgia, no pasó desapercibido que los rusos entraron en Abjasia para bombardear desde ahí el oleoducto Bakú/Tiflis/Ceyhan (Turquía), que llevará el petróleo de Azerbaiyán a Europa, evitando su paso por Armenia y Rusia. La condena de Europa y de los EE. UU. por la incursión rusa, desde esta óptica, tendría que ver más con su seguridad energética que con la propia integridad territorial de Georgia.

A este panorama, habría que agregarle la coyuntura: la amenaza terrorista en regiones como Chechenia, el posible conflicto con Irán y el ascenso de China como gran potencia mundial. Hoy, tal como lo afirma Josep Borrell (presidente del Parlamento Europeo), 16 años después de la caída de la Unión Soviética, todos los países del área se enfrentan a una tensión geopolítica que suma los llamados "conflictos congelados", entre Rusia y Georgia por Osetia y Abjasia, y del Alto Karabaj entre Armenia y Azerbaiyán, con las guerras del gas, la nueva rivalidad entre EE. UU. y Rusia, el proceso de adhesión de Turquía a la UE y la crisis nuclear con Irán[13]. Todo un –perdón por la ironía– cóctel molotov. Es un enigma lo que China podrá hacer en este ta-

blero, pues por ahora no genera una expansión que ponga fin al Gran Juego, dado que su área de influencia está concentrada en Norcorea, Vietnam y Mongolia.

Muchos se preguntan la importancia de Asia para el futuro. Términos como "seguridad energética", "petróleo", "gas", "terrorismo", "libertad", "nuevo orden mundial" estarían seguramente en todas las respuestas.

Con ello en mente, ganar en Afganistán es crucial. Un país a caballo entre Irán, China, Pakistán e India. Pero ganar ahí no es fácil. Hay que tener en cuenta que, a medida que los talibanes se han ido retirando hacia las regiones pastunes cercanas a la frontera con Pakistán, se ha hecho cada vez más difícil combatirlos. Las fuerzas de la Coalición no son capaces de distinguir a las tribus locales de los talibanes, lo cual causa víctimas indeseadas que solo sirven para fomentar la insurgencia.

John Pike cree que es fundamental identificar las posibles grietas entre los jefes tribales pastunes y los talibanes[14]. En lo que se ha denominado el "despertar suní" en Irak, las tribus suníes en Anbar y otras provincias se rebelaron contra Al Qaeda con ayuda estadounidense, de forma que crearon un eficaz movimiento contrainsurgente. Convencer a los jefes pastunes de que hagan lo mismo contra los talibanes podría ayudar a invertir la corriente en Afganistán, pero antes el Ejército de EE. UU. debe saber a cuáles es posible persuadir. Lo que más necesitan las fuerzas de la coalición, dice Pike, es un análisis global de la estructura social de las tribus, igual que se hizo en Irak con éxito. Como conclusión, no habría que olvidar las palabras de un célebre político británico cuando visitó una escuela, poco antes de la Segunda Guerra Mundial: "Ubiquen el Cáucaso en el ma-

pa y márquenlo para los niños, pues en unos veinte años, quizá en diez, es posible que se encuentren desplegados ahí"[15].

3.5. El destino de Norcorea

Cuando colapsó el bloque soviético, el régimen coreano se concentró en su supervivencia en el nuevo contexto, marcado por la uniformidad del poder norteamericano y su hegemonía. La lección que sacaron de la nueva realidad internacional fue sencilla, pero clave: había que asegurarse la subsistencia, procurándose una disuasión nuclear propia. La certeza de esta máxima, que a grandes rasgos ha sido asumida también por Irán, fue comprobada en países como Yugoslavia e Irak, que experimentaron sendas intervenciones militares por no tener el arma. Por ello, hace más de una década que Norcorea es catalogada como un Estado chantajista. Ahí están los datos: el país tiene un PNB comparable al de Togo y gasta más del 20 % de su presupuesto nacional en defensa. Ha transformado sus instituciones y su peculiar ideología/religión nacional de autosuficiencia o *juche* en un esfuerzo militar con un millón y medio de hombres y mujeres como soldados[16]. A día de hoy, el ejército se ha puesto por delante del partido único y es el garante del régimen. Los cañones tienen prioridad sobre el pan y poco importa la hambruna que asola al país a cal y canto. Es más, las imágenes del hambre en Corea de Norte han sido usadas para reclamar ayuda internacional; una ayuda que sí llega, pero que se destina al ejército y no al pueblo. En este contexto, cobra relevancia el hecho de que Kim Jong-il, jefe máximo del país, esté muriendo. Informaciones sin confirmar dicen que Kim, que en la actualidad tiene 66 años, probablemente sufrió un derrame cerebral en agosto y desde entonces está recuperándose. Las filtraciones indican

que aún mantiene el control del régimen, pero no está claro quién tomará las riendas de esta potencia nuclear en caso de que se produzca un fatal desenlace. Ken Gause, de CNA, un *think tank* que trabaja para el Pentágono, cree que las tres principales alternativas son: una sucesión dinástica, el surgimiento de un hombre fuerte en el Ejército, o un Gobierno colectivo[17]. La aparición de un hombre fuerte en el Ejército no parece probable, ya que el líder norcoreano se ha cuidado de eliminar a cualquier posible rival dentro del régimen, y sus hijos no parecen interesados en la política ni en la vida del Partido. Todo parece indicar que habrá un Gobierno colectivo, con los riesgos que ello implica no solo para la seguridad del país, sino para toda la seguridad de Asia.

No hay que olvidar el punto anterior: el gran objetivo no es Corea del Norte, sino menoscabar estratégicamente a China y a Rusia, las grandes rivales dentro de este siglo, empujando por ello el rearme japonés y dificultando los esfuerzos del presidente surcoreano Roh Moo-Hyun por avanzar hacia una reunificación de la península que dé más poder a Pekín. Con eso en mente, los EE. UU. intentaron crear un foro regional para presionar aún más al régimen norcoreano, pero China y Rusia trastocaron esos planes en un proceso de conversaciones a seis bandas. Durante dos años, ese proceso, con la participación de Rusia, China, Japón, las dos Coreas y Estados Unidos, se logró mantener la crisis dentro de un marco diplomático. En septiembre de 2005, tras cuatro sesiones sin resultados, los chinos consiguieron que estadounidenses y norcoreanos firmaran una declaración de intenciones que contenía algunos puntos interesantes: desnuclearización de la península, garantías de no ata-

que y de ayudas, normalización de la frontera, solución pacífica y negociada al conflicto coreano. Fue un hito histórico. Sin embargo, Norcorea cumplió parte del acuerdo y siguió buscando la bomba, por lo que Washington bloqueó el comercio exterior de Pyongyang, amenazando a los bancos internacionales en los que Corea mantiene cuentas para pagar sus importaciones con los preceptos de la Patriot Act, una ley estadounidense justificada en la lucha contra el comercio ilegal y lanzada después del 11S.

La respuesta de Corea del Norte fue un lanzamiento de misiles de prueba, de los que el único de largo alcance –teóricamente capaz de alcanzar Alaska– estalló a los pocos segundos. Esa medida llevó a Japón, el enemigo histórico de Corea, a decretar su propio bloqueo, interviniendo 15 compañías que comercian con Corea del Norte y el único ferri que comunica semanalmente los dos países. El nuevo primer ministro japonés, Shinzo Abe, hizo del endurecimiento hacia Corea del Norte uno de los puntos centrales de su programa de gobierno para los próximos años. La respuesta de Corea del Norte fue, precisamente, la explosión de la bomba, que coincidió con la visita de Abe a Seúl, capital de Corea del Sur. Desde entonces, Tokio ha introducido un serio paquete de sanciones que dejará sin electricidad a los norcoreanos en el próximo invierno. Que el resultado práctico de la crisis en la nueva fase que ahora se abre sea un conflicto o incidente militar con Japón es un escenario que ahora ha subido enteros y no se debe descartar en el futuro. El destino de Norcorea, al fin y al cabo, es una piedra que trastoca todo el Gran Juego.

Bibliografía

Andrew, Christopher, Richard J. Aldrich and Wesley K. Wark (eds.) (2009). *Secret intelligence: a reader*. London, New York : Routledge.

Born, Hans and Marina Caparini (eds.) (2007). *Democratic control of intelligence services: containing rogue elephants*. Hampshire (England), Burlington (USA): Ashgate.

Clark, J. Ransom (2007). *Intelligence and national security: a reference handbook*. Westport (Connecticut), London: Praeger Security International.

Collins, Alan (ed.) (2007). *Contemporary security studies*. Oxford, New York: Oxford University Press.

Estulin, Daniel (2007). *Los señores de las sombras: la verdad sobre el tejido de intereses ocultos que decide el destino del mundo* (traducción de Diana Hernández Aldana, Eva Mª Robledillo Carro y Francisco Martín Arribas). Barcelona: Planeta.

Johnson, Loch K. (ed.) (2007). *Strategic intelligence*. Westport, Connecticut, London: Praeger Security International.

Martínez, Rafael y Joseph S. Tulchin (eds.) (2007). *La seguridad desde las dos orillas: un debate entre Europa y Latinoamérica*. Barcelona: Fundació Cidob, D.L.

Navarro Bonilla, Diego, Miguel Ángel Esteban Navarro (coords.) (2007). *Terrorismo global: gestión de información y servicios de inteligencia*. Villaviciosa de Odón (Madrid): Plaza y Valdés.

Quiggin, Thomas (2007). *Seeing the invisible: national security intelligence in an uncertain age*. Singapore [etc.]: World Scientific, cop.

Scott, Len and R. Gerald Hughes (eds.) (2008). *Intelligence, crises and security: prospects and retrospects*. London, New York: Routledge.

---

1. Doctorante en Ciencia Política por la Universidad de París (Sorbonne). Maestro en Ciencia Política por la Universidad de París (Sorbonne) y maestro en Estudios Hispánicos y Latinoamericanos por la Fundación Ortega y Gasset. Es consultor sobre temas políticos y electorales desde 2006. Ha impartido cursos de capacitación en República Dominicana, Argentina, España y las principales instituciones de México. Actualmente colabora en el Centro de Investigación y Análisis Político GALMA, organismo de Publicaciones La Tecla AC. Correo electrónico: d@cgalma.com.
2. Ian D'Aristi. *Nuevas y viejas formas de espionaje*. Factoría de Ideas, Barcelona, 2000.
3. Ian D'Aristi. *Op. cit*.
4. Madeline Albright. *Ojos y oídos para EEUU*, The New York Times, febrero de 2002.
5. Declaraciones de Peter Earnest citadas por *Foreign Policy*. Comentarios a la *Lista: los mejores servicios de Inteligencia del Mundo,* febrero de 2008.
6. Declaraciones de Peter Earnest citadas por *Foreign Policy*. Comentarios a *la Lista: los mejores servicios de Inteligencia del Mundo*, febrero de 2008.
7. Mouffe, Chantal. *El retorno de lo político*, Paidós, Barcelona, 1999, p. 58.
8. *Foreign Policy*. "Lista: los mejores servicios de inteligencia del mundo", febrero de 2008.
9. David Grossman, *La sonrisa del cordero*, Tusquets Editores, Barcelona, 1995.
10. *Newsletter* de GlobalSecurity.org, mayo de 2007.
11. *Newsletter* de GlobalSecurity.org, mayo de 2007.
12. *The new Russia*, Charles Easer, International Crisis Group, mayo de 2007.
13. Josep Borrell, *La guerra de Georgia en clave geopolítica*, publicado en El Periódico de Catalunya, 12 de agosto de 2008.
14. *Newsletter* de GlobalSecurity.org, mayo de 2007.
15. Winston Churchill, *La Segunda Guerra Mundial*, Houghton Mifflin Co., Boston: 1948-1953 (1.º volumen)
16. Rafael Poch, el primer periodista occidental en visitar Corea del Norte en 2005, definió el Juche como "una mentalidad asiática en la que el individuo es mera función de un estado patrimonial. Véase: Visita al país hermético", diario *La Vanguardia*, febrero de 2005.
17. "Global report on North Korea after Kim", CAN, Washington, febrero de 2008.

La seguridad internacional y la lucha contra el terrorismo

A varios años después del 11 de septiembre

María Cristina Rosas[1]

Palabras clave: seguridad internacional, 11 de septiembre, terrorismo.

1. Introducción

Los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001 contra Estados Unidos provocaron una redefinición de la agenda de seguridad internacional. A partir de entonces, el terrorismo se convertiría en la principal amenaza, por lo que su combate sería prioritario. Esto también significa que la seguridad global sería definida en términos muy estrechos: a partir de un solo tema –el terrorismo–, y privilegiando para su combate el uso de la fuerza y la militarización. Sin embargo, el terrorismo no nació ese fatídico 11 de septiembre. Asimismo, hay una buena cantidad de temas en la agenda global que precedieron a los atentados terroristas, que en ese entonces reclamaban atención y que todavía hoy en día siguen demandando una solución, tales como el tráfico de estupefacientes, el deterioro ambiental, los desastres naturales, las migraciones indocumentadas, la

proliferación de armas –y especialmente de armas pequeñas–, las violaciones a los derechos humanos, las epidemias, etcétera.

Así, se tiene que, por una parte, lidiar con la preeminencia de un tema que, lejos de ser nuevo, en realidad se ha tornado más urgente –el terrorismo–, en tanto que no hay que descuidar diversos riesgos, vulnerabilidades y amenazas a la seguridad de las naciones y que se derivan de problemas aún sin resolver, como los ya citados. Una atención ordenada y equilibrada a cada desafío anticipa la posibilidad de contar con un mundo más seguro. Con todo, desafortunadamente para la nación más poderosa del mundo parece existir un solo tema en la agenda global de seguridad, al igual que una sola forma de hacerle frente. Todo ello plantea la necesidad de que las naciones del mundo reflexionen en torno a un enfoque apropiado para garantizar soluciones duraderas a los diversos problemas imperantes, anticipando al mismo tiempo otros retos que se podrían presentar.

2. La relación entre seguridad y desarrollo

Los sucesos del 11 de septiembre de 2001 hacen necesario analizar la relación entre la seguridad y el desarrollo. Es ya casi un *cliché* asumir que ambos van de la mano y que no es posible tener seguridad sin desarrollo ni viceversa. Se trata, así, de una relación simbiótica. Sin embargo, es frecuente la tentación de abordar por separado cada uno de estos tópicos, sin lograr, al día de hoy, una correcta confluencia entre ambos. Así, en la Guerra Fría, la agenda de seguridad predominó sobre la agenda para el desarrollo. La existencia de un mundo bipolar en el que Estados Unidos y la Unión Soviética competían, especialmente

a partir de una agenda militarista, dejó muy poco espacio a la agenda para el desarrollo[2].

Cuando terminó la Guerra Fría, la agenda para el desarrollo empezó a tener un amplio margen de maniobra y ello permitió el debate en torno a diversos temas como los que se abordaron en las cumbres organizadas en el seno de Naciones Unidas, a saber:

- Cumbre Mundial en Favor de la Infancia (Nueva York, 1990),
- Conferencia de Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (Río de Janeiro, 1992),
- Conferencia Mundial sobre los Derechos Humanos (Viena, 1993),
- Conferencia de las Naciones Unidas sobre Pequeños Estados Insulares en Desarrollo (Bridgetown, 1994),
- Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo (El Cairo, 1994),
- Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social (Copenhague, 1995),
- Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer: Acciones para la Equidad, el Desarrollo y la Paz (Beijing, 1995),
- Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos (Habitat II) (Estambul, 1996),
- Cumbre del Milenio: el Papel de Naciones Unidas en el Siglo XXI (Nueva York, 2000) [3],
- Convención de Naciones Unidas contra la Delincuencia Transnacional Organizada (Palermo, 2000),
- Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Países Menos Adelantados (Bruselas, 2001),

- Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Tráfico Ilícito de Armas Pequeñas y Armas Ligeras en Todos sus Aspectos (Nueva York, 2001), y
- Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación racial, la Xenofobia, y Formas Conexas de Intolerancia (Durban, 2001)[4].

En el transcurso de esa década, se produjo un declive en el presupuesto para la defensa de la mayor parte de los países del mundo, a la vez que se desarrollaron importantes iniciativas en materia de desarme, entre ellas

- El Tratado de las Fuerzas Armadas Convencionales en Europa (CFE, 1992),
- El Tratado de Cielos Abiertos (Helsinki, 1992),
- La Convención sobre Armas Químicas (CWC, París, 1993),
- El Tratado de Reducción de Armas Estratégicas (START I, 1994),
- El acuerdo de Wassenaar sobre límites a la exportación de armas convencionales y bienes y tecnologías de uso dual (Wassenaar, 1996)[5],
- El Tratado para la Prohibición Completa de los Ensayos Nucleares (CTBT, Nueva York, 1996), y
- La Convención sobre la Prohibición del Empleo, Almacenamiento, Producción y Transferencia de Minas Antipersonal y sobre su Destrucción (Ottawa, 1997)[6].

En 1994, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) dio a conocer en su ya tradicional *Informe sobre desarrollo humano* un análisis en el que introdujo el concepto de

“seguridad humana”. Si bien el concepto ya había sido motivo de reflexiones con anterioridad a esa fecha[7], el contexto internacional de la década de los 90 favoreció una mayor sensibilidad a los temas relacionados con la agenda para el desarrollo y el bienestar de las personas. Es decir que la agenda de desarrollo tendió a prevalecer sobre la agenda de seguridad en la mayor parte de ese decenio. Vale la pena destacar que para Estados Unidos, líder del mundo, durante la administración Clinton tópicos como el desarme, la promoción de la democracia, la protección ambiental[8] y la intervención por razones humanitarias[9] tuvieron un lugar destacado en la agenda internacional, y que el arribo de los demócratas a la presidencia hizo de los temas de política interna su agenda electoral (Clinton, 1992). En otras palabras, es posible afirmar que la agenda global de la década de los 90 tuvo una orientación favorable a los temas del desarrollo en gran medida porque Estados Unidos se interesó en ellos.

Sin embargo, el interés de Washington por estos tópicos no fue fortuito. Los países en desarrollo reaccionaron negativamente a la propuesta de agenda global formulada por el antecesor de Clinton, George Bush padre, quien, al proclamar el llamado “nuevo orden mundial”, presentó una serie de temas a los que caracterizó como amenazas a la seguridad internacional. Los rubros citados por Bush padre incluyeron la falta de democracia, las violaciones a los derechos humanos, la proliferación de armas, el deterioro ambiental, el terrorismo, el narcotráfico y las migraciones indocumentadas. El problema con esta lista es que Bush padre parecía ubicarla en una dimensión norte-sur: después de todo, el conflicto este-oeste había llegado a su

fin con el colapso de la Unión Soviética y el ocaso de la Guerra Fría. En consecuencia, el conflicto norte-sur, si bien existía desde hace mucho tiempo, ahora se tornaba más evidente. Por lo tanto, cuando Bush padre presentó la agenda citada, muchos la interpretaron como una manera de responsabilizar a los países del sur por los problemas del norte. Por ejemplo, cuando se hablaba del narcotráfico, se insistía en que los principales productores de estupefacientes eran los países en desarrollo. O bien se enfatizaba que los regímenes no democráticos y los violadores a los derechos humanos estaban en las naciones del sur. Bush padre no reconocía una corresponsabilidad en torno a los problemas del mundo. No asumía, entre otras cosas, que, si bien es cierto que numerosos países en desarrollo son productores de estupefacientes, el principal mercado consumidor se encuentra en Estados Unidos. Cuando se hablaba fervorosamente a favor de la defensa de los derechos humanos, se ignoraban los informes que periódicamente publican sobre este tema Amnistía Internacional y Human Rights Watch y en los que se deplora, entre otros rubros, la pena de muerte, sin dejar de lado otras afrentas a las garantías individuales que se producen en el vecino país del norte.

Por eso, los países en desarrollo insistieron en que, si se iba a articular una nueva agenda para la posguerra de la Guerra Fría, esta debiera ser equilibrada, reconociendo la contribución que todas las naciones del mundo, ricas y pobres, deben y pueden hacer en favor de un mundo más seguro.

3. El debate sobre la seguridad humana

Puesto que en 1995 Copenhague sería la sede de la Cumbre sobre el Desarrollo Social de Naciones Unidas, se consideró que ese sería el foro adecuado para revelar la nueva agenda de seguridad para la posguerra de la Guerra Fría, la cual, al incorporar los temas del desarrollo, derivaría en la noción de la seguridad humana. Al respecto, la seguridad humana pone el acento en las personas. Es un viraje lógico en la agenda de seguridad, tras décadas de énfasis en la seguridad del Estado y en secuelas tan oprobiosas como las que, en aras de salvaguardar a determinados regímenes (como se observó en América del Sur y en otras partes del mundo), refirieron a la seguridad nacional como justificante para violar los derechos humanos de millones de personas (ver cuadro 1).

Al colocar a las personas en el centro de la agenda global de la seguridad, implícitamente se estaba buscando que la balanza se inclinara a favor de la atención de todo aquello que provoca malestar a las personas y que les impide una vida digna (PNUD, 1994). Aspectos como el desempleo, la corrupción, las epidemias, el analfabetismo, el ecocidio, la falta de acceso a los alimentos, las guerras, las violaciones a los derechos humanos, etcétera, aparecieron como causales del malestar social y, por lo tanto, como amenazas a la seguridad[10]. Sin embargo, la amplitud del concepto de "seguridad humana" del PNUD entraña numerosos problemas.

Para empezar, el PNUD es un programa de Naciones Unidas abocado a los problemas del desarrollo. Nacido en 1965, el PNUD se propuso extender el trabajo de Naciones Unidas más allá del perímetro de la paz y la seguridad, precisamente al considerar que esa agenda era muy limitada si no se atendían, pa-

ralelamente, los problemas del desarrollo. El perfil del PNUD es digno de consideración para entender por qué, cuando se refiere a la seguridad humana, el acento está puesto en los temas del desarrollo. Finalmente, ese es el trabajo que fundamentalmente hace el PNUD. Pero no hay que olvidar que el órgano primigenio de Naciones Unidas en materia de seguridad es el Consejo de Seguridad y que no fue en su seno donde se desarrolló la noción de la seguridad humana. Si el Consejo de Seguridad hubiera sido quien diera contenido al concepto de "seguridad humana", indudablemente este sería distinto del postulado por el PNUD.

Así, un primer problema que posee la seguridad humana, tal y como la define el PNUD, es que existen muchas semejanzas con la agenda para el desarrollo, y francamente es difícil delimitar dónde empiezan y terminan una y otra. De aquí se deriva el debate en torno al concepto *amplio* vs. el concepto *restringido* de "seguridad humana". Como explica Thomas Legler:

> Desafortunadamente, desde el punto de vista político, puesto que numerosos rubros son considerados como preocupaciones para la seguridad, las definiciones amplias hacen difícil que los tomadores de decisiones decidan qué es lo prioritario […]. Aun cuando una definición amplia nos indica que hay una vinculación entre la seguridad y problemas como la pobreza, la injusticia, el conflicto, la violencia, y la inestabilidad política y que, por lo tanto, hace falta un análisis más incluyente, metodológicamente necesitamos separar estas variables a fin de entender de mejor manera cómo están vinculadas. Por añadidura, si los tomadores de decisiones aplican definiciones amplias, tal como la que emplea la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados, se corre el riesgo de perder de vista las amenazas más serias y urgentes… (Legler, 2003: 286).

Lo anterior llevaría a concluir que, si bien es cierto que sería crucial trabajar a favor de un mundo con menos desigualdades, lo *urgente* no deja tanto tiempo para lo *importante*, y si, por ejemplo, hay un genocidio en marcha, como ocurre actualmente en Darfur, necesariamente la comunidad internacional debería trabajar de inmediato para ponerle fin y contar con mecanismos de respuesta, además, claro está, de instancias preventivas y posconflicto.

Cuadro 1. Diferencias entre el concepto tradicional de seguridad y la seguridad humana

Seguridad tradicional (Guerra Fría)	Seguridad humana (posguerra de la Guerra Fría)
Es una noción estato-céntrica. Las políticas acuñadas en su nombre buscan, en principio, satisfacer las demandas de la nación, antes que las de los individuos. Así, tienen primacía la protección de las fronteras, del pueblo y de las instituciones.	Es una noción centrada en las personas. Se aboca esencialmente a la protección de los individuos. En este sentido, se plantea la necesidad de promover el bienestar de las personas, respondiendo a sus necesidades ordinarias como una forma de lidiar con las amenazas a la seguridad.
Hay una clara distinción entre la "seguridad interna" y la seguridad externa.	La brecha que separa a la seguridad interna de la seguridad internacional tiende a diluirse y se asume que el malestar social de una comunidad, por más remota que esta se encuentre, tiene consecuencias para el resto de los países.
La principal amenaza a la seguridad procede de una agresión del exterior, en lugar de la lucha interna. A través de estrategias disuasorias, se busca salvaguardar la integridad territorial del Estado y protegerlo de amenazas externas. Sin embargo, en algunos países se argumentará que la principal	La seguridad humana pone el acento en proteger a la nación no solo de las amenazas domésticas externas, sino también de una serie de amenazas que incluyen la contaminación ambiental, las enfermedades infecciosas, las carencias económicas, la delincuencia organizada, el terrorismo, etcétera.

amenaza a la seguridad procede de la insurgencia interna como una forma de eliminar a los opositores al régimen.	
El Estado es un actor unitario. El proceso de toma de las decisiones se centraliza en el Gobierno, y el pueblo rara vez se involucra en la ejecución de las estrategias. La premisa es que el Estado navega en un entorno internacional anárquico en el que no hay una entidad supranacional que gobierne, ni que pueda aplicar las normas internacionales, por lo que el Estado debe actuar por sí mismo para garantizar su supervivencia.	Para cumplir con los objetivos de la seguridad humana, se requiere de la participación de un amplio número de actores, que, además de a los Estados, incluyen a organismos internacionales, organismos no gubernamentales, la sociedad civil, las empresas transnacionales, etcétera.
La seguridad es sobre todo sinónimo de "protección". Reposa en la edificación de capacidades ofensivas y militares, favoreciendo la carrera armamentista, la formación de alianzas militares, la disuasión, etcétera.	La seguridad humana busca fortalecer a los pueblos y a las personas a través de su *habilitación* (*empowerment*). Las personas contribuyen a la seguridad identificando los problemas y sugiriendo y aplicando soluciones a la *inseguridad*.

En este sentido, la seguridad humana tiene, a grandes rasgos, dos acepciones. La *maximalista* y la *minimalista.* Ciertamente, tal y como la define el PNUD, su concepto es visiblemente maximalista en cuanto incluye la noción de que las personas deben ser liberadas tanto de las carencias (*freedom from want*) como del conflicto (*freedom from fear*). En este sentido, el PNUD insiste en que la violencia, la pobreza, la desigualdad, las enfermedades y el deterioro ambiental son conceptos inseparables en la caracterización de la seguridad humana[11].

En contraste, la definición minimalista busca limitar la práctica de la seguridad humana a la protección de las personas ante los conflictos violentos. Sus defensores sostienen que limita el enfoque de la violencia a nociones realistas sobre la seguridad humana –de ahí que se la conozca también como enfoque *humanitario* o de *seguridad de las personas*–[12]. En palabras de Legler:

> El enfoque minimalista sobre la seguridad humana es más estrecho y convincente como la eliminación del temor, que se refiere a las amenazas, al daño y la violencia física contra un individuo y/o su comunidad, tanto de parte de actores estatales como no estatales. Una concepción más estrecha en esta dirección satisface los requerimientos de las políticas públicas respecto a algo a lo que se le puede dar prioridad y que puede ser operativo. Además, cabe en la noción de la seguridad humana como un *bien público* del que las autoridades públicas son los responsables últimos. Asimismo permite avanzar en las mediciones. Esta definición más estrecha de la seguridad humana no significa que la plétora de variables que se asocian con la satisfacción de las necesidades asuma una importancia secundaria. En cambio, la separación de la erradicación del temor de la satisfacción de las necesidades no mezcla variables, a la vez que posibilita un análisis amplio (Legler, *op. cit.:* 286-287).

Esta "depuración" del concepto de "seguridad humana" ha posibilitado que algunos de los informes y pronunciamientos más importantes que han sido dados a conocer en los años 90, e inclusive tras los atentados del 11 de septiembre de 2001, tiendan a favorecer el enfoque minimalista.

El trabajo de reflexión más reciente e importante desarrollado por los minimalistas de la seguridad humana es el *Informe sobre seguridad humana 2005.* En él, los autores recogen el debate sobre el concepto amplio vs. el concepto restringido de "se-

guridad humana" y apuestan por el segundo. Aun cuando este informe es el primero en su tipo y tiene visibles carencias, es un esfuerzo a todas luces perfectible para documentar la manera en que la violencia afecta a la seguridad global. Más importante es el esfuerzo por generar una base de datos que permita corroborar o desechar afirmaciones como las que sugieren que el terrorismo es la principal amenaza a la seguridad humana, que el 90 % de las personas que mueren en los conflictos de hoy son civiles, que hay 300 mil niños soldados en el mundo, que el 80 % de los refugiados son niños y mujeres, que las guerras se han tornado más letales, que el número de genocidios se está incrementando, etcétera (Human Security Center, 2005: 2). Los autores de este informe señalan que la carencia de información verificable acerca de la violencia y los conflictos que se desarrollan en el mundo obedece a que ningún organismo internacional recopila datos estadísticos sobre el particular a través de los Gobiernos[13]. Una dificultad no menos importante son los conceptos. Al día de hoy, no existe una definición consensuada sobre el terrorismo, ni sobre las violaciones a los derechos humanos, como tampoco acerca del conflicto armado[14]. Al no contar con definiciones apropiadas, la comunidad internacional no puede acuñar estrategias apropiadas para hacer frente a los desafíos que se presentan en estas materias (ver cuadro 2).

Cuadro 2. Los países con los índices más bajos de seguridad humana (o bien los países menos seguros del mundo)

Muertes provocadas por la	Abusos graves en materia de derechos humanos	Inestabilidad

violencia política						política/violencia	
País	Índice por cada 100 mil personas (2003)	País	Amnistía Internacional (2003)	Departamento de Estado (2003)	Promedio (2003)	País	Banco Mundial (2002)
Liberia	594	Colombia	5	5	5	RDC	0
Irak	351	RDC	5	5	5	Liberia	0,5

Burundi	16,2	Irak	5	5	5	Afganistán	1,1
Sudán	8,5	Sudán	5	5	5	Burundi	1,6
Uganda	6,5	Argelia	5	4	4,5	Costa de Marfil	2,2
Israel/territori os palestinos	5,8	Indonesia	5	4	4,5	Sudán	2,7
Nepal	4,4	Israel	5	4	4,5	Somalia	3,2
RDC	4,2	Liberia	5	4	4,5	Colombia	3,8
Somalia	3,9	Afganistán	4	4	4	Territorios	4,3

	1	3				palestinos	1
Colombia	1,5	Angola	4	4	4	Irak	4,9
Filipinas	1,4	Brasil	4	4	4	República Centroafricana	5,4
Eritrea	1,3	Myanmar	4	4	4	Georgia	5,9
Afganistán	1,1	Burundi	4	4	4	Nepal	6,5
Costa de Marfil	0,7	Camerún	4	4	4	Congo	7
Argelia	0,7	República	4	4	4	Argelia	7,5

Argelia	0,7	República Centroafricana	4	4	4	Argelia	7,5
Senegal	0,4	China	4	4	4	Zimbabwe	7,5
Rusia	0,4	Congo	4	4	4	Nigeria	8,5
Etiopía	0,3	Costa de Marfil	4	4	4	Angola	9,2
Indonesia	0,2	Etiopía	4	4	4	Chad	9,2
Ecuador	0,2	India	4	4	4	Uganda	10,3
India	0,2	Nepal	4	4	4	Israel	10,8
[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]

Saudi Arabia	0,2	Corea del Norte	4	4	4	Indonesia	11,4
Turquía	0,2	Pakistán	4	4	4	Ruanda	11,9
Nigeria	0,2	Territorios palestinos	4	4	4	Guinea	12,4
Marruecos	0,2	Filipinas	4	4	4	Pakistán	13
Pakistán	0,1	Rusia	4	4	4	Yemen	13
Sri Lanka	0,1	Somalia	4	4	4	Sierra Leona	14,1

Tailandia	0,1	Uganda	4	4	4	Haití	146
Myanmar	0,1	Zimbabwe	4	4	4	Myanmar	151

Fuente: Human Security Center, 2005.

Este problema es extensivo a otros tantos conceptos que cotidianamente son debatidos por Gobiernos, organismos internacionales, organismos no gubernamentales, medios de comunicación y la opinión pública, como, por ejemplo, el concepto de "conflicto armado", el de "crisis internacional", etcétera. El *Informe sobre seguridad humana 2005* intenta resolver este problema seleccionando las fuentes de información en las que se basa para documentar la problemática global. Así, por ejemplo, en la caracterización de los conflictos armados, recurre esencialmente a la información que recaban conjuntamente la Universidad de Uppsala y el Instituto Internacional de Investigación para la Paz de Oslo (PRIO), y para documentar el número de muertes producidas por la guerra, reposa en las estadísticas de la Organización Mundial de la Salud (OMS) (Human Security Center, *op. cit.*: 20, 30). Cabe destacar que este informe experimentó varios retrasos en su publicación, precisamente porque sus creadores debatieron largamente lo que debía incluir, al igual que las fuentes que mejor podrían ayudar a documentar los datos en la materia.

Por otra parte, el informe de la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados publicado en diciembre de 2001 bajo el título de *La responsabilidad de proteger* básicamente suscribe el concepto maximalista de la seguridad humana, refiriendo buena parte de su análisis y propuestas a los fracasos que las "intervenciones por razones humanitarias" tuvieron (tanto las que se llevaron a cabo, como las que no se pudieron echar a andar en los 90) en Srebrenica, Somalia, Ruanda, etcétera (International Commission on Intervention and State Sovereignty, 2001). Este documento, que se fundamenta en el espíritu de la "intervención por razones humanitarias", ha sido polémico debido a la premisa de que, si los Estados no quieren o no pueden proteger a sus nacionales, entonces la comunidad internacional estaría obligada a intervenir, con lo cual se pone en entredicho la premisa de la soberanía estatal. Con todo, el documento es interesante porque pone un énfasis particular tanto en los aspectos preventivos como en los aspectos de posconflicto en el entendido de que la intervención debería ser el *último recurso*, además de que siempre sería mejor trabajar de manera preventiva. Asimismo, en el caso de que se haya producido una intervención, el trabajo de la comunidad internacional no terminaría ahí, sino que habría que apoyar las condiciones para la reconciliación que permitan una paz duradera. Cabe destacar que, si bien *La responsabilidad de proteger* fue publicado en diciembre de 2001, el análisis ahí planteado se elaboró antes de los atentados terroristas del 11 de septiembre contra Estados Unidos. Por lo tanto, el documento no fue pensado teniendo en mente la amenaza terrorista y menos aun un ataque contra Nueva York, Washington D. C. y Pensilvania. Por

otra parte, cuando el documento vio la luz, sus planteamientos pasaron prácticamente inadvertidos debido a que la atención mundial estaba en Estados Unidos y en la lucha contra el terrorismo.

Otro importante documento publicado –este sí– después de los atentados terroristas de 2001 es el que elaboró la Comisión de Seguridad Humana[15] y que dio a conocer el 1.º de mayo de 2003 bajo el título *Seguridad humana ahora.* Este análisis también remite al concepto amplio o maximalista de la seguridad humana y hace una serie de recomendaciones en torno a los siguientes temas:

- protección de las personas ante conflictos violentos,
- protección de las personas frente a la proliferación de armamento,
- apoyo a la seguridad de las personas que se trasladan,
- establecimiento de fondos de transición para la seguridad humana en situaciones posconflicto,
- alentar un comercio y un mercado justos en beneficio de las personas en condiciones de pobreza extrema,
- tratar de proporcionar niveles de vida mínimamente aceptables en todas partes,
- conceder mayor prioridad a garantizar un acceso universal a la salud,
- elaborar un régimen mundial eficiente y equitativo de los derechos de patente,
- potenciar a las personas a través de la impartición de educación universal, y
- aclarar las necesidades de una identidad humana mundial, respetando, a la vez, la libertad de los individuos de

tener diversas identidades y afiliaciones (Commission on Human Security, 2003).

Es posible que los autores de este informe hayan buscado deliberadamente apoyar la noción amplia de la seguridad humana, de cara al adelgazamiento de la agenda global de seguridad ante la amenaza terrorista posterior al 11 de septiembre.

El papel de la ONU en el debate sobre la seguridad humana ha sido ambiguo. Como ya se señaló, cuando el PNUD dio a conocer este concepto en su informe de 1994, la seguridad humana tendió a parecerse mucho a la agenda para el desarrollo. El Consejo de Seguridad, por su parte, no se mostró proclive a abrazar esta agenda y, cuando lo hizo, los resultados dejaron mucho que desear. Como explica Thomas Legler:

> El Consejo de Seguridad de la ONU, en particular, tuvo un resultado desigual y pobre en la protección de los civiles respecto a predicamentos amenazantes. Cuando autorizó las intervenciones, los resultados oscilaron entre lo desastroso y lo parcial: Somalia, Ruanda y Bosnia. En el caso de Timor Oriental, décadas de violaciones a los derechos humanos transcurrieron antes de que la ONU finalmente interviniera en 1999. En Chechenia y Kosovo, el Consejo de Seguridad de la ONU no pudo autorizar ningún tipo de intervención (Legler, op. cit.: 292).

Otras instancias de Naciones Unidas, como el secretario general Kofi Annan, simpatizan abiertamente con la agenda de seguridad humana, especialmente en su versión maximalista. En este mismo tenor se inscriben los esfuerzos, anteriormente referidos, por auspiciar diversas cumbres, a lo largo de los 90, vinculados a los aspectos más apremiantes de la agenda para el desarrollo. La culminación de este trabajo fue, a todas luces, la

Cumbre del Milenio, celebrada el 8 de septiembre de 2000 y de la que emanaron los *objetivos de desarrollo del milenio*, que los 191 miembros de la ONU[16] se comprometieron a cumplir para el año 2015. Los objetivos plantean: la erradicación de la pobreza extrema y el hambre; la educación primaria universal; la promoción de la equidad de género y la habilitación (*empowerment*) de las mujeres; la reducción de la moralidad infantil; mejorar la salud materna; combatir el sida, la malaria y otras enfermedades; asegurar la sustentabilidad ambiental; y desarrollar una asociación global para el desarrollo (United Nations, 2000). En el año 2005, del 14 al 16 de septiembre, se llevó a cabo, también en Nueva York, la revisión de los avances en el cumplimiento de los objetivos de desarrollo del milenio. No es necesario insistir en que diversas regiones del mundo en desarrollo experimentan atrasos tan severos, que no se vislumbra viable que para el año 2015 puedan efectivamente dar cumplimiento a los objetivos citados. El semanario *The Economist* considera, sin más, que los objetivos de desarrollo del milenio son irrealizables, sobre todo porque hay una gran diferencia entre lo que se *desea* y lo *posible,* además de la falta de apoyo de las naciones más poderosas, como Estados Unidos (*The Economist,* 8 de septiembre, 2005).

Más allá del debate sobre la posibilidad de que los *objetivos de desarrollo del milenio* se cumplan o no, vale la pena destacar que en los objetivos mismos hay omisiones tan graves como las violaciones a los derechos humanos, las muertes provocadas por las diversas formas de violencia que existen (como el terrorismo, el crimen organizado, etcétera), los refugiados, y en general, los conflictos armados. De nueva cuenta se observa, en los

objetivos de desarrollo del milenio, un divorcio entre las agendas del desarrollo y de la seguridad a favor de la primera.

Esta situación cambiaría dramáticamente tras los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001, cuando el Consejo de Seguridad de la ONU, en su resolución 1373 del 28 de septiembre de ese mismo año, condenó los atentados perpetrados en Nueva York, Washington D. C. y Pensilvania, y consideró al terrorismo como una amenaza a la paz y a la seguridad internacionales. Esta resolución, al lado de la 1368 del 12 de septiembre de 2001 (United Nations, 12 de septiembre, 2001), enfatizan sobremanera la necesidad de utilizar todos los recursos disponibles para enfrentar al terrorismo en su condición de amenaza a la paz y la seguridad internacionales. La resolución 1373, que ciertamente es más elaborada que la 1368, plantea la creación de un comité en el seno mismo del Consejo de Seguridad, ante el cual deberían comparecer todos los miembros de la ONU a fin de explicar qué situación guarda en sus respectivos territorios la lucha contra el terrorismo, qué convenciones internacionales sobre la materia han firmado, cuáles no y cuándo piensan adherirse a ellas. La resolución 1373 también apunta a condenar el financiamiento a grupos, organizaciones o individuos que promueven el terrorismo, así como al intercambio de información con miras a detectar el tráfico de armas, incluyendo las de destrucción en masa, por parte de organizaciones terroristas. Ciertamente la resolución manifiesta preocupación por los abusos que en materia de derechos humanos son perpetrados, pero, por ejemplo, apunta a que quienes busquen refugio o asilo sean investigados a efecto de determinar si no han participado en actos terroristas en el pasado, o bien si intentan

realizar alguna acción violenta que implique el terror a futuro (United Nations, 28 de septiembre, 2001).

Las resoluciones 1368 y 1373 contribuyeron a catapultar el terrorismo al rango de mayor amenaza a la seguridad internacional. Sus consignas han pasado a convertirse en estándares mínimos que toda nación civilizada, en principio, debe adoptar. Así, gran parte de los países del mundo se han sumado a las diversas convenciones sobre el terrorismo, a la vez que delitos como el financiamiento al terrorismo han sido tipificados en las legislaciones nacionales. Pero lo más relevante es que la atención que el terrorismo ha recibido de parte del órgano más importante de la ONU ha ido en detrimento de la agenda para el desarrollo y de los tópicos vinculados a la seguridad humana que tanta relevancia tuvieron a lo largo de los años 90. En otras palabras: la agenda de la seguridad humana es una de las grandes víctimas de los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001, y estos, a su vez, son causantes del regreso de la agenda tradicional de seguridad, equiparable a la que imperó en la Guerra Fría, esto es, estatocéntrica, militarista y disuasiva.

Ciertamente, la ONU ha tratado de maniobrar en términos de equilibrar las agendas de seguridad y desarrollo tras los sucesos del 11 de septiembre de 2001. La evidencia más concreta que se tiene sobre este esfuerzo se encuentra en los documentos elaborados a propósito del 60.º aniversario del surgimiento de Naciones Unidas. Dos documentos, el informe del Grupo de Alto Nivel sobre las Amenazas, el Desafío y el Cambio denominado "Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos" del 2 de diciembre de 2004, y el informe del secretario general de la ONU denominado "En una mayor libertad. Hacia el

desarrollo, la seguridad y los derechos humanos para todos" del 21 de marzo de 2005, que claramente apuntan a resolver algunos de los desafíos más apremiantes en materia de seguridad, desarrollo y la amenaza terrorista. Así, el primer documento presenta una panorámica respecto a la necesidad de una amplia seguridad colectiva, apartado que es seguido por otro que plantea la problemática de la pobreza, las enfermedades infecciosas y el deterioro ambiental. Postula que *el desarrollo es la base fundamental de una nueva seguridad colectiva* (United Nations, diciembre de 2004: 44-106). A continuación, el panel se aboca al tema de los conflictos interestatales e intraestatales destacando la importancia de la prevención (especialmente a través del uso de la diplomacia y la mediación preventivas) e, inclusive, de un despliegue preventivo[17]. Un rubro no menos importante es el dedicado al análisis de las armas de destrucción en masa. Asimismo, el informe tiene capítulos específicos sobre el crimen organizado, el papel de las sanciones, la reforma de todos los órganos de la ONU (incluyendo las propuestas para ampliar el Consejo de Seguridad) y el terrorismo.

No deja de ser interesante el esfuerzo del panel por contribuir a la caracterización del terrorismo. En este sentido, se recupera la esencia del debate que hasta ahora no ha generado un consenso sobre el tema. Hay quienes dicen que cualquier definición de "terrorismo" debe incluir el uso de la fuerza de un Estado contra los civiles. Por otra parte, hay quienes consideran que ninguna definición de "terrorismo" debería negar el derecho de los pueblos a resistir una ocupación extranjera (United Nations, *op. cit.*: 48). Los miembros del grupo de expertos, por

tanto, proponen una definición del terrorismo en los siguientes términos:

> [...] cualquier acción, además de los actos ya especificados en las convenciones existentes sobre diversos aspectos del terrorismo, las convenciones de Ginebra y la resolución 1566 (2004) del Consejo de Seguridad, que intenta provocar la muerte o causar un serio daño corporal a civiles o no combatientes, cuando el propósito de esa acción, por su naturaleza o contexto, sea intimidar a la población, u obligar a un gobierno u organismo internacional a que se abstenga de tomar cualquier decisión (United Nations, *op. cit.*: 49).

Un enfoque todavía más reconciliador de la agenda de seguridad con la del desarrollo es el que provee el secretario general Kofi Annan en su informe del 21 de marzo de 2005 (United Nations, 21 de marzo, 2005). Si bien retoma buena parte de los planteamientos del informe del Grupo de Expertos de Alto Nivel, Annan emplea específicamente la terminología de la seguridad humana, esto es, *freedom from want* (pp. 25-73) y *freedom from fear* (pp. 74-126). De hecho, Annan va más lejos al incluir el tema de *freedom to live in dignity*, en el que incorpora justamente el tema de los derechos humanos, el imperio de la ley y la democracia. Ciertamente, el documento reitera los planteamientos del Grupo de Expertos de Alto Nivel respecto a la reforma de Naciones Unidas.

Dos nuevos órganos, abocados a diversos aspectos de la seguridad humana, han visto la luz en 2006, a partir de las propuestas de los dos documentos referidos y en el marco del 60.º aniversario de la ONU, a saber:

- La Comisión para la Construcción de la Paz (Peace Building Commission), nacida en diciembre de 2005 co-

mo órgano asesor intergubernamental para ayudar a los países en situación posconflicto a la recuperación, la reconstrucción y el desarrollo. Así, se busca evitar que los países que están saliendo de un conflicto vuelvan a caer en él. Con medidas que incluyan la desmovilización, el desarme, la rehabilitación y la reintegración (DDRR), se aspira a generar condiciones para la reconciliación nacional y una paz duradera. Plantea revisiones periódicas, caso por caso, para monitorear la situación. Asimismo, busca asegurar el financiamiento para la reconstrucción y la rehabilitación posconflicto. Su primera reunión tuvo lugar el 23 de junio de 2006. La Comisión tiene como autoridades gestoras al Consejo de Seguridad, la Asamblea General y el Consejo Económico y Social (CES) de Naciones Unidas[18].

- El Consejo sobre Derechos Humanos (Human Rights Council) creado el 15 de marzo de 2006 para hacer frente a las violaciones de los derechos humanos en el mundo. Sucede a la Comisión de Derechos Humanos, la cual fue muy criticada debido a que muchos de sus miembros eran (son) irrespetuosos de las garantías individuales de sus propios ciudadanos[19]
- Asia: Baréin, Bangladés, China, Corea del Sur, Filipinas, India, Indonesia, Japón, Jordania, Malasia, Pakistán, Arabia Saudita y Sri Lanka.
- Europa Orienta: Azerbaiyán, República Checa, Polonia, Rumania, Rusia y Ucrania.
- América Latina y el Caribe: Argentina, Brasil, Cuba, Ecuador, Guatemala, México, Perú y Uruguay.

- Europa Occidental: Alemania, Canadá, Finlandia, Francia, Países Bajos, Suiza y el Reino Unido.

México preside, a partir del 19 de junio de 2006, el Consejo de Derechos Humanos, y se mantendrá al frente de él por un período de un año. Cabe destacar que Estados Unidos no forma parte del Consejo.. El Consejo tiene 47 miembros[20].

Así, pareciera que, aun cuando la reforma de los principales órganos de Naciones Unidas sigue en el debate sin grandes avances, con la creación de la Comisión para la Construcción de la Paz y el Consejo sobre Derechos Humanos se recupera, en parte, la agenda de la seguridad humana, a la vez que resalta la preocupación en torno a los equilibrios entre las agendas de seguridad y desarrollo. Pero ¿qué piensa Estados Unidos sobre el particular? ¿Considera Washington compatibles estos planteamientos con su "guerra" contra el terrorismo?

4. La seguridad internacional en el escenario posterior al 11 de septiembre y la doctrina Bush

Para muchos, la agenda de seguridad internacional tras los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001 parece un *déjà vu* respecto a la agenda de seguridad internacional de la Guerra Fría. En aquellos tiempos, se había identificado al comunismo como la mayor amenaza a la seguridad internacional. Se trataba de un enemigo omnipresente, capaz de ganar "las mentes y los corazones" de muchas personas y que debía ser combatido en todos los frentes: el ideológico, el económico, el político y el social. Ciertamente, la confrontación con el comunismo encontró su máxima expresión en la carrera armamentista y el

militarismo. Claro está que EE. UU. y la URSS nunca chocaron de manera frontal en términos bélicos, pero la posesión de sistemas de armamento sofisticados constituía una expresión del poderío de cada país, situación que incentivó la proliferación horizontal y vertical de armas convencionales y de destrucción en masa.

A cinco años de perpetrados los ataques terroristas contra Estados Unidos, el escenario internacional es muy parecido al descrito, solo que ahora el terrorismo reemplaza al comunismo. Al igual que este, el terrorismo es un adversario omnipresente, cuyos adeptos crecen, y por esto hay que combatirlos en todos los ámbitos. Empero, hay una clara diferencia entre el terrorismo y lo que fue la amenaza soviética en la Guerra Fría. Con todo, y dado que la URSS poseía asimetrías respecto a Estados Unidos, en general se puede hablar de una confrontación político-ideológica sumamente equilibrada, tanto así que ninguno de los dos países consideró viable iniciar las hostilidades contra el adversario, percibiendo, posiblemente, que el único escenario posible sería la aniquilación mutua y, por extensión, del mundo. En el mundo del siglo XXI, la confrontación que encabeza EE. UU. contra el terrorismo es asimétrica y desequilibrada. El poder "duro" de EE. UU. difícilmente puede ser igualado por el poder "blando" de Al Qaeda u otras organizaciones terroristas. Con todo, ambas partes –Washington y los terroristas– desarrollan las hostilidades, aunque en ningún caso sería posible la aniquilación, ni de Estados Unidos, ni de los terroristas, si bien el agotamiento económico, militar, político y social de los estadounidenses es muy debatido a últimas fechas.

Adicionalmente, las medidas adoptadas por el Gobierno estadounidense en el terreno de la seguridad tras los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001 tienen diferencias y matices relevantes respecto a los tiempos de la Guerra Fría. Así, inmediatamente después de los ataques, el Gobierno estadounidense formuló una serie de medidas para enfrentar la amenaza terrorista. Un aspecto central de la nueva política es que EE. UU. ya no haría distinción entre quienes perpetran actos terroristas y aquellos que los albergan o protegen. Ciertamente este pronunciamiento fue aplicado en la invasión de Afganistán en octubre de ese mismo año. Afganistán, gobernada por los talibanes, se convirtió en objetivo de ataque de EE. UU. debido a la protección que le brindaba a Al Qaeda (organización a la que se identificó como responsable de los ataques terroristas) y a su líder, el saudí árabe Osama bin Laden[21]. La nueva política de Estados Unidos también obligaba a la comunidad internacional a tomar partido ante la amenaza terrorista, asumiendo que quien no apoyara a EE. UU. estaba naturalmente contra EE. UU.

Teniendo estos elementos como contexto, el 20 de septiembre de 2002, la administración Bush dio a conocer una nueva *Estrategia de seguridad nacional* (The White House, septiembre, 2002)[22]. En ella destacan los siguientes elementos:

- *La prevención*. Implica la posibilidad de realizar ataques preventivos en el caso de que Estados Unidos o sus aliados fueran amenazados por terroristas o Estados bribones (*rogue states*) involucrados en la producción de armas de destrucción en masa.

- *El unilateralismo.* Estados Unidos puede desarrollar una acción militar de manera individual en el caso de que no sea posible articular soluciones multilaterales aceptables.
- *Fortaleza sin desafíos.* Estados Unidos busca mantener su superioridad y fortaleza militares, de manera que siga siendo la única superpotencia en el mundo. Así, los adversarios potenciales de EE. UU. lo pensarán dos veces antes de iniciar las hostilidades contra esa nación.
- *Promover la democracia, la libertad y la seguridad en todas las regiones.* Estados Unidos promoverá una política para impulsar activamente la democracia y la libertad en todos los rincones del mundo.
- *Promover el desarme.* A fin de evitar la proliferación de armas de destrucción en masa, es necesario apoyar los acuerdos en materia de desarme[23].
- *Contar con los mecanismos para manejar las consecuencias.* En el caso de que Estados Unidos fuera atacado, se requiere contar con los mecanismos institucionales para procurar una respuesta apropiada. En este sentido, se dispuso la creación del Department of Homeland Security (Departamento de Seguridad de la Patria) el 25 de noviembre de 2002. Esta entidad, que hacia 2004 contaba con un presupuesto de 36 500 millones de dólares y un personal de 183 mil empleados, es la más grande que haya sido creada en los pasados 50 años en la Unión Americana. Su composición y estructura han sido motivo de fuertes controversias, y su eficacia suele ser cuestionada[24]. El ámbito de acción del Department of Homeland Security incluye:

- Preparación para responder a emergencias (provocadas por el terrorismo y/o los desastres naturales) incluyendo el voluntariado médico, la policía, el personal para atender emergencias y los bomberos.
- Actividades de inteligencia a nivel interno[25].
- Protección de la infraestructura más importante.
- Seguridad fronteriza, incluyendo las fronteras marítimas y terrestres.
- Seguridad en el transporte, incluyendo la transportación aérea y marítima.
- Biodefensa.
- Detección de materiales nucleares y radiológicos.
- Investigación sobre las tecnologías de seguridad de nueva generación.

La Estrategia de Seguridad Nacional de 2002 estuvo precedida, a principios de 2001, por la *revisión de la postura nuclear* (Nuclear Posture Review o NPR), la cual fue elaborada por el Departamento de Defensa de EE. UU.[26] y que reconoció la enorme importancia de cooperar con Rusia en el terreno nuclear, además del incremento de la amenaza de la proliferación potencial de armas de destrucción en masa. Este aspecto probó ser fundamental, debido a que se vislumbraban conflictos potenciales con diversos países como Corea del Norte, Irán, Irak, Siria y Libia, fuera porque se les vinculaba con organizaciones terroristas o bien porque desarrolla(ba)n programas de armas de destrucción en masa (Speed y May, marzo-abril, 2005: 38-39).

La Estrategia de Seguridad Nacional de 2002 fue aplicada en el caso de Irak. Sin embargo, el inicio de las hostilidades contra ese país no generó el consenso internacional visto previamente en la guerra contra Afganistán. Además del argumento de la existencia de armas de destrucción en masa en Irak, se dijo que había un vínculo entre ese país y Al Qaeda. Así, Jeffrey Record advierte que

> la guerra global contra el terrorismo tal y como ha sido definida y ejercida –por la administración Bush– carece de un enfoque estratégico, promete mucho más de lo que puede conseguir, y amenaza con disipar los recursos militares y otros más de Estados Unidos en una búsqueda sin fin ni esperanza por la seguridad absoluta (Record, op. cit.: v).

Para Record, el que EE. UU. ubicara a Saddam Hussein y Al Qaeda como una misma amenaza terrorista constituye un error estratégico puesto que ignora importantes diferencias entre los dos, tanto en su carácter, como en términos del desafío que representan y por la capacidad de acción militar y disuasiva que Washington puede emplear para contrarrestarlos. Así, el saldo ha sido una innecesaria guerra preventiva contra Irak que creó un nuevo espacio en el Medio Oriente a favor del terrorismo islámico, distrayendo atención y recursos a la seguridad estadounidense frente a nuevos ataques y un amenazante Al Qaeda. Record señala que la guerra contra Irak no fue una parte integral de la guerra de EE. UU. contra el terrorismo y que presentarla como tal es un error de enormes proporciones (Record, *op. cit.*: 6-9; 11-16).

Las promesas hechas por la administración de George W. Bush con su doctrina de seguridad, tales como destruir a Al Qaeda y a otras organizaciones terroristas transnacionales,

transformar a Irak en una democracia próspera y estable, democratizar al resto de los regímenes autocráticos del Medio Oriente, erradicar al terrorismo como amenaza asimétrica, y terminar con la proliferación de armas de destrucción en masa, eran poco realistas. En este sentido, Estados Unidos debe reconfigurar sus intereses en materia de seguridad en términos más concretos y teniendo en mente los límites de su poder. Toda doctrina estratégica define objetivos fundamentales que discriminan lo importante de lo que no lo es, y que maximizan los recursos escasos para hacer frente a las amenazas a la seguridad. Pero, en el caso de la administración Bush, no hay una jerarquización de prioridades, como tampoco de los límites que posee el país; por ejemplo, el presupuesto exacerbado para la defensa que hoy mantiene EE. UU. no es sustentable ni en el mediano ni el largo plazo, y menos con el déficit presupuestal imperante (Rosas, 2003: 217-218).

Es posible que estas consideraciones hayan influido en el desarrollo de una nueva Estrategia de Seguridad Nacional tal y como fue dada a conocer el 16 de marzo de 2006 (The White House, marzo, 2006). Y es que a la Estrategia de Seguridad Nacional de 2002 se le criticó, entre otras cosas, que en su diseño no se diera una participación apropiada de parte de los sectores involucrados, que no se produjera la supervisión requerida en la ejecución de las medidas previstas en la estrategia, y que careciera de equilibrio en los instrumentos militares y no militares en los que se apoyaba. Cabe destacar que las diversas entidades afectadas por las disposiciones en materia de seguridad nacional tienen percepciones distintas de conformidad con su propia historia o con la ideología de sus líderes. Así, por ejem-

plo, hay quienes asumen una visión realista de la seguridad, en tanto otros se suscriben al neoconservadurismo, mientras que otros más postulan el unilateralismo en oposición a otros que buscan favorecer el multilateralismo (Arteaga, 22 de junio de 2006). En materia de ejecución, el principal problema ha sido crear instancias ejecutoras que no dupliquen a las ya existentes. Finalmente, respecto al desequilibrio que se da en los instrumentos militares frente a los no militares, las cifras son muy contrastantes toda vez que el perfil militar de la seguridad ha recibido un espaldarazo que, en contraste, no tienen instancias como el Departamento de Estado, ni la ayuda humanitaria y a favor del desarrollo[27].

Tomando en cuenta esta problemática, la Estrategia de Seguridad Nacional de 2006 de ninguna manera rompe con la de 2002. Antes bien, le da continuidad, aunque incorpora desafíos de la globalización, como las epidemias, el tráfico ilícito de armas, y los desastres naturales –presumiblemente por el daño que causó a EE. UU. el huracán Katrina[28]. Sin embargo, es curioso que este último tema no esté acompañado de un análisis acerca de los problemas que genera el calentamiento global.

Como aspectos de la continuidad de la Estrategia de Seguridad Nacional de 2006 respecto a la de 2002, se puede mencionar que se mantiene la opción de los ataques preventivos, a pesar de que, tras las guerras en Afganistán e Irak, queda claro que EE. UU. no dudará en enfrascarse en el inicio de las hostilidades para salvaguardar sus intereses –aun cuando los argumentos que justifiquen el uso unilateral de la fuerza sean, como se vio en Irak, risibles–. Es verdad que en términos pragmáticos EE. UU. ha asumido una actitud de conciliación con Corea

del Norte, país que no solo se retiró del Tratado de No Proliferación el 10 de abril de 2003, sino que prueba misiles y fanfarronea continuamente en torno a sus capacidades bélicas[29]. Sin embargo, respecto a Irán –país que visiblemente se fortaleció ante el colapso institucional y político que siguió a la caída del régimen de Saddam Hussein en Irak– el lenguaje de Washington es belicoso y pareciera que la opción a un ataque preventivo es más plausible que en el caso de Corea del Norte. Con todo, los argumentos para agredir a Irán parecen más débiles que los que se esgrimieron en torno a Irak en víspera del inicio de las hostilidades contra ese país en marzo de 2003[30].

Respecto al unilateralismo estadounidense, la Estrategia de Seguridad Nacional de 2006 no lo descarta, pero deja abierta la posibilidad de la concertación con otros países, trátese de los europeos o de naciones de otras latitudes[31]. Finalmente, respecto a la promoción de la democracia y la libertad, la Estrategia de Seguridad Nacional de 2006 la mantiene como un objetivo, aunque a más largo plazo y vinculándola a la protección de los derechos humanos, al fortalecimiento de la sociedad civil, a la transparencia y al desarrollo (Arteaga, *ibid.*).

5. La *tentación autoritaria* en EE. UU. y otros países capitalistas avanzados

En términos más concretos, las estrategias de 2002 y 2006 se han traducido en políticas y acciones que se encuentran en el centro de la polémica. Es decir que, más allá de la decisión de hacerle la guerra a Afganistán e Irak, o de elevar el presupuesto para la defensa a proporciones exorbitantes, hay otra serie de rubros que remiten a un creciente autoritarismo de parte de la

administración Bush, debido al nivel de *vigilancia* que se ha puesto en marcha sobre la sociedad estadounidense en el nombre de la *seguridad* –sin dejar de lado que este tipo de acciones son aplicadas también por otros Gobiernos respecto a sus ciudadanos con argumentos similares–.

Tras los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001, el Gobierno estadounidense detuvo a numerosas personas que consideraba que reunían el perfil de los secuestradores de los aviones empleados en los atentados. Generalmente se detuvo a personas del sexo masculino y a quienes tuvieran rasgos árabes o se identificara que profesaban el islam. A finales de noviembre de 2001, más de 1 200 personas habían sido arrestadas. Sin embargo, los detenidos no se limitaron a ciudadanos de otros países, sino a los propios ciudadanos estadounidenses. Las detenciones, en muchos casos, se llevaron a cabo de manera secreta y a los detenidos se les negó el acceso a un abogado defensor (Human Rights Watch, 15 de agosto, 2002). Un tema no menos importante son las detenciones de presuntos terroristas en la base aérea de Bagram, en Afganistán; en la base de Guantánamo, en Cuba; en la base de la isla de Diego García (que es británica); y en otras tantas instalaciones secretas que se encuentran en todo el mundo. La tortura de los prisioneros, con la consigna de obtener información, ha sido el blanco de críticas en diversos medios de información y organismos defensores de los derechos humanos (Human Rights Watch, 3 de febrero, 2003).

El Departamento de Justicia de EE. UU. inició un programa en septiembre de 2002 denominado National Security Entry-Exit Registration System (Sistema de Registro de Entrada-Sali-

da de Seguridad Nacional o NSEERS). El sistema aplica para ciertos visitantes que entran al territorio estadounidense e incluye la toma de huellas dactilares del visitante, al igual que su fotografía, y un proceso de interrogación. El NSEERS se aplica a personas que tienen visa de estudios, trabajo o turismo. Los visitantes deben registrarse en las oficinas del Servicio de Inmigración y Naturalización (INS)[32].

El Acta Patriótica incrementa las facultades de investigación y de aplicación de la ley de numerosas agencias estadounidenses. Las restricciones que existían a la acción gubernamental respecto a los derechos civiles fueron eliminadas total o parcialmente tras los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001, rayando en la inconstitucionalidad e inclusive violando la Cuarta Enmienda[33].

La Oficina de Alerta de la Información (Information Awareness Office o IAO), nacida en enero de 2002 y que depende directamente de la Agencia de Investigación de Proyectos Avanzados de la Defensa (Defense Advanced Research Projects Agency o DARPA), busca aplicar las tecnologías de la información para la detección de amenazas a la seguridad nacional. Así, procesa información sobre cualquier persona en EE. UU. e inclusive más allá. El logotipo de esta oficina fue motivo de una gran controversia, dado que contiene elementos masónico-orwellianos con una pirámide que en su punta muestra un ojo que observa a la Tierra, de manera que la IAO decidió omitirlo[34]. Otras críticas a la IAO incluyen el nivel de intrusión que esta agencia puede tener en la vida privada de las personas, poniendo en riesgo las garantías individuales y promoviendo la sospecha en la sociedad (Peña, 22 de noviembre, 2002).

En otro orden de ideas, el Gobierno de George W. Bush puso en marcha, por primera vez desde el fin de la Guerra Fría, el Plan de Continuidad de las Operaciones (o Continuity of Operations Plan) tras los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001, a fin de asegurar que el país contara con autoridades que lo gobernaran en el caso de un ataque que inhabilitara a partes importantes de él[35]. En la Guerra Fría, el plan fue desarrollado por el temor a una guerra nuclear con la Unión Soviética. El presidente Bush reveló haber puesto en parcha el plan a partir del 1.º de marzo de 2002 ante la perplejidad de los líderes del Congreso estadounidense (*CBS*, 2 de marzo, 2002).

Muchas de estas medidas también son desarrolladas en otros países del mundo (Álvarez Conde y González, 19 de enero de 2006). Países como Australia y Canadá no han dudado en crear legislaciones para tipificar como delito el financiamiento de actividades terroristas, como tampoco en dotar a sus policías de amplias atribuciones para el arresto, la interrogación y la indagación para demostrar la culpabilidad, incluso por sospecha, de diversas personas[36].

6. Estados Unidos y América Latina: ¿una agenda de seguridad impuesta?

Así como los diversos países desarrollados dispusieron "acercar" sus legislaciones en el terreno de la seguridad a las de Estados Unidos, además de incrementar sus presupuestos para la defensa, los países de América Latina y el Caribe enfrentan presiones continuas para que contribuyan de manera decisiva al combate al terrorismo, tanto en términos de proveer un apoyo moral como logístico y financiero a esta causa, a riesgo de

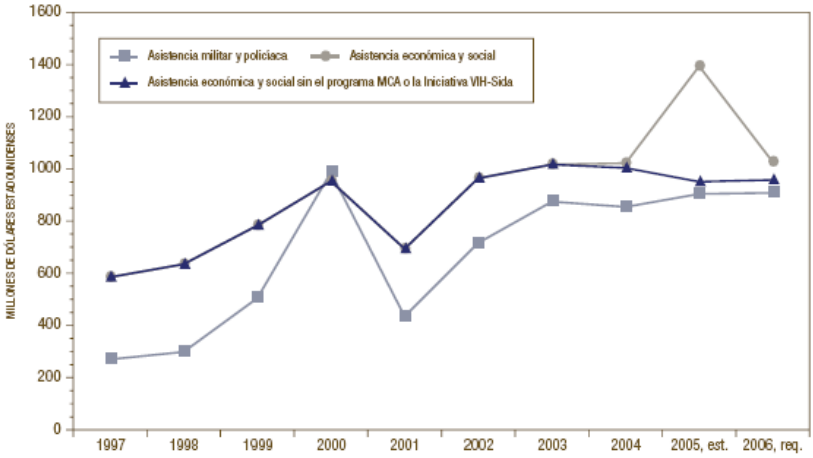
que, de no hacerlo, enfrenten los cuantiosos costos políticos de una negativa ante Washington.

Al respecto, vale la pena señalar que el presupuesto para la defensa en América Latina y el Caribe, al igual que en el resto del mundo, está aumentando. Hay algunos casos muy singulares, como los de Chile y Perú, cuyo gasto militar está ligado por ley a las utilidades que les genera la explotación de recursos naturales clave (como el cobre, el cual ha experimentado un auge en sus precios internacionales, gracias, entre otros factores, a las compras cuantiosas que hace China de este mineral) (SIPRI, *ibid.*).

Con todo, la inestabilidad que se vive, por ejemplo, en la región andina es un factor adicional que incentiva el incremento en el gasto en defensa y que puede ayudar a explicar, en parte, los desembolsos de Colombia y Venezuela[37] en esa dirección.

Gráfico 1

Asistencia Estadounidense a América Latina y el Caribe, 1997-2006

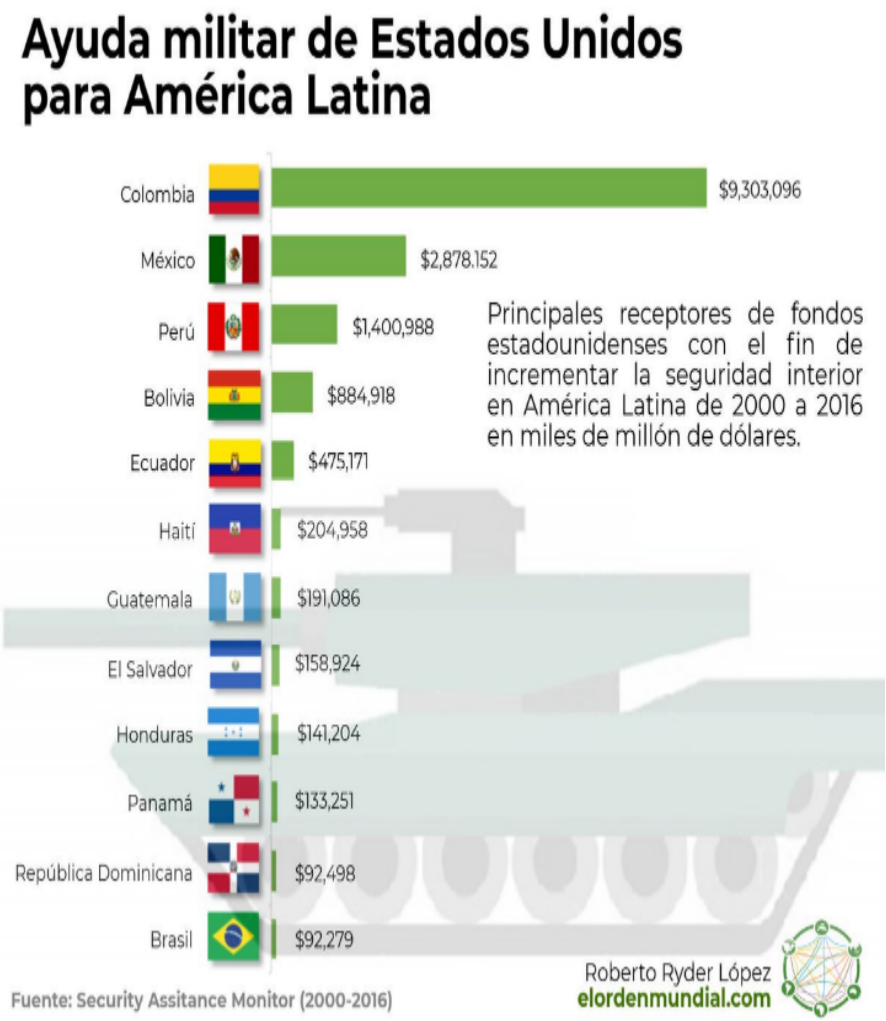


Esta gráfica indica los totales de la cooperación externa para América Latina y el Caribe, incluyendo y excluyendo dos programas, empezados en el 2004, que asignaron grandes cantidades de asistencia a muy pocos países: el Desafío del Milenio (MCA), el cual, hasta ahora solamente ha beneficiado a Honduras y Nicaragua, y la Iniciativa VIH-Sida, que beneficia solamente a Guyana y a Haití. El incremento del 2005 en asistencia económica se debe a la aprobación de dos programas de financiamiento por cinco años otorgados por el MCA.

Dado la falta de datos existentes, las aproximaciones de asistencia militar del 2002-2005 han sido deducidas al duplicar los niveles de asistencia antidroga "Sección 1004" del Departamento de Defensa del 2001. Las cantidades reales pueden ser significativamente más grandes.

FUENTE: Todos los datos sobre asistencia utilizados en esta gráfica son cifras oficiales del gobierno de EU. Ver fuentes en: http://ciponline.org/facts/sources.htm

Cuadro 3



Fuente: Security Assistance Monitor.

De hecho, Estados Unidos está apoyando crecientemente los programas de asistencia militar y policial en América Latina y el Caribe, al punto de que, como se observa en el gráfico 1, prácticamente están a la par de los recursos destinados a favor de la asistencia económica y social (especialmente en 2005 y 2006). En el citado gráfico, se ve claramente un quiebre en

2001, cuando hubo una caída abrupta de ambos programas, aunque de manera más pronunciada en los de índole militar y policial. A partir de entonces, y coincidiendo con la "guerra" contra el terrorismo, es visible un repunte de estos últimos, cerrando la brecha respecto a los programas económicos y sociales en los años más recientes. Considerando que América Latina y el Caribe es una zona relativamente pacífica respecto a otras partes del mundo y donde los actos terroristas tienen rasgos muy peculiares, distintos de los que caracterizan al terrorismo en el Medio Oriente, no parece existir una explicación razonable, más allá de la agenda particular de EE. UU., para destinar recursos cuantiosos a la esfera militar y policial en la región latinoamericana y caribeña.

El cuadro 3 presenta el número de efectivos latinoamericanos que han venido recibiendo entrenamiento militar de parte de Estados Unidos. Cuatro de los cinco principales beneficiarios de entrenamiento militar se encuentran en la región andina. Como se puede observar, Venezuela se ubica en la nada despreciable octava posición, aunque muy lejos de la capacitación que recibe su vecina Colombia. Hasta 2004, este país, por su parte, fue el mayor beneficiario de entrenamiento militar por parte de Estados Unidos, por arriba de Irak, Afganistán, Bolivia, Egipto, Tailandia, Eslovenia, Rumania, Israel y las Filipinas (WOLA, 2004: 5). Para 2005, Afganistán superó a Colombia en este rubro[38] (WOLA, 2005: 6-7).

Una de las tendencias que se observa en los programas de asistencia militar y policial de Estados Unidos en América Latina es la creciente preeminencia del Departamento de Defensa respecto al Departamento de Estado en la asignación de los re-

cursos. Una diferencia importante entre los programas de cada uno de estos ministerios es que, tradicionalmente, el Departamento de Estado ha insistido en que la asistencia militar se otorgue a países con un buen registro en materia de derechos humanos y que apoyen la democracia. Asimismo, los programas de asistencia militar otorgados por el Departamento de Estado suelen ser más transparentes y monitoreados dado que son supervisados por el Congreso estadounidense[39]. En contraste, los programas que promueve el Departamento de Defensa cuentan con una gran discrecionalidad y no son monitoreados ni por el Departamento de Estado, ni por el Congreso (WOLA, 2005). Para una región que se viene democratizando desde hace apenas un par de décadas, la consolidación de la democracia aún tiene un largo camino por recorrer, que podría verse interrumpido si EE. UU. tiende a militarizar la asistencia que otorga a los países latinoamericanos, independientemente de si observan o no el respeto a los derechos humanos y a la institucionalidad democrática.

Una de las preocupaciones que se relaciona con lo anterior es la manera en que la relación entre seguridad y desarrollo puede ser abordada en América Latina y el Caribe. Por ejemplo, con motivo de la Conferencia Especial sobre Seguridad de la Organización de los Estados Americanos (OEA) celebrada en la Ciudad de México en 2003, uno de los aspectos en torno a los que más se insistió por parte de los países latinoamericanos y caribeños fue en el concepto *multidimensional* de la seguridad, en el entendido de que la seguridad no puede restringirse solo al ámbito militar, sino que debe ampliarse para incluir amena-

zas no tradicionales. Así, según la declaración final de la reunión de México

> las amenazas, preocupaciones y otros desafíos a la seguridad en el hemisferio, son de naturaleza diversa y alcance multidimensional, y el concepto y los enfoques tradicionales deben ampliarse para abarcar amenazas nuevas y no tradicionales, que incluyan aspectos políticos, económicos, sociales, de salud y ambientales (OEA, 2003).

Al respecto, se reconoce que, si bien es deseable elevar a un alto nivel de prioridad en las agendas nacionales e internacionales problemas como los descritos, se corre el riesgo de *securitizarlos* y de recurrir primordialmente a las fuerzas armadas para enfrentarlos. Uno de los ejemplos más conocidos es el combate al tráfico de estupefacientes. Evidentemente, se trata de un problema de seguridad pública, pero al que se ha insistido en tratar como problema de seguridad nacional, involucrando a las fuerzas armadas en su combate, con resultados poco alentadores (Chillier y Freeman, 2005: 3-4).

Con todo, el énfasis en torno a la *multidimensionalidad* de la seguridad es entendible en razón del contexto en que se produjo la Conferencia de la OEA, teniendo como telón de fondo no solo la "guerra" contra el terrorismo, sino sobre todo el inicio de las hostilidades contra Irak, el cual fracturó sensiblemente las relaciones interamericanas, dado que los diversos países de la región se dividieron entre quienes apoyaron la aventura bélica de Washington en el país árabe, quienes la deploraron con cautela, y quienes abiertamente se opusieron a ella.

La multidimensionalidad de la seguridad es importante, no solo porque fue una manera de oponerse a la agenda *unidimensional* estadounidense de "guerra" contra el terrorismo, sino pa-

ra reivindicar las agendas y los temas que preocupan sobremanera a los países latinoamericanos y caribeños. Hoy Estados Unidos sabe que un fenómeno natural como una tormenta tropical puede volverse devastador –como el huracán Katrina– y poner en riesgo su seguridad. Pero antes de que Washington valorara el impacto que un desastre natural puede tener para su seguridad nacional, los países caribeños y centroamericanos y México, entre otros, ya habían identificado a los huracanes, los terremotos, las erupciones volcánicas, etcétera, como factores de inseguridad, y así como el Department of Homeland Security fue habilitado para responder a la catástrofe que Katrina generó, empleando a sus fuerzas armadas y a buena parte de sus agencias abocadas a la seguridad, México también recurrió a sus fuerzas armadas para responder al desafío del fatídico terremoto de 1985 en la capital mexicana, o bien para auxiliar a Honduras en 1998 ante la destrucción que provocó el huracán Mitch.

Con todo, es menester que se tenga cuidado con el recurso a las fuerzas armadas ante los múltiples males que enfrentan las naciones latinoamericanas, tema que, por cierto, no parece ser importante para Washington: por el contrario. En América Central –y ahora también en México–, por citar un caso, uno de los desafíos más apremiantes es la proliferación de pandillas o *maras*, cuyo control y combate rebasa a las policías de esos países. Así, se ha optado por emplazar a las fuerzas armadas para que patrullen las ciudades centroamericanas, a la par de las fuerzas policiales. Adicionalmente, a fines de 2004 y principios de 2005, Guatemala propuso la creación de una *fuerza de reacción rápida* que se pudiera desplegar en los países centroameri-

canos para hacer frente a la criminalidad transnacional de las pandillas u otras amenazas. Algunas naciones centroamericanas, salvo Costa Rica, ya cuentan con las bases para el despliegue de las *fuerzas de reacción rápida*, si bien subsiste el problema de las tareas que realizarían. Hay quienes pugnan porque sean emplazadas ante los desastres naturales. Otros, en cambio, consideran que las *fuerzas de reacción rápida* pueden realizar el trabajo que normalmente recae en las policías (WOLA, 2005: 10). Estados Unidos, aprovechando la indecisión de los Gobiernos centroamericanos sobre el particular, ha dejado entrever una posible vinculación entre las *maras* y los grupos terroristas, insistiendo incluso en que América Central puede ser una zona de paso para militantes de Al Qaeda u otras organizaciones que buscarían ingresar al territorio estadounidense.

Así, al mirar a América Latina y el Caribe –región que, dicho sea de paso, no le es prioritaria–[40], Estados Unidos tiende a emplear el prisma del terrorismo por el cual llega a consideraciones no necesariamente acertadas, y, al insistir en que se atienda a esa agenda en particular, está obviando temas tanto o más relevantes para la seguridad y el desarrollo de esas naciones.

En suma, las relaciones de América Latina y el Caribe con Estados Unidos experimentan un proceso de *pentagonización*[41] favorecido por el contexto de la "guerra" contra el terror, que plantea desafíos muy importantes a las relaciones civiles-militares en las naciones del área, al igual que para sus instituciones y la consolidación de la democracia. Asimismo, la persistencia de Washington de, por un lado, ubicar a la región en un lugar secundario de prioridades en su agenda global y, por el otro, de

plantear los vínculos con América Latina y el Caribe en función de la contribución de estas naciones a la "guerra" contra el terror está deteriorando rápidamente las posibilidades de concertación política entre unos y otros. Así, Estados Unidos actúa a la defensiva, y las naciones latinoamericanas y caribeñas hacen lo propio, sin que sus problemas más apremiantes en los rubros de la seguridad y el desarrollo sean atendidos cabalmente.

7. Consideraciones finales

A varios años de los atentados del 11 de septiembre de 2001, los resultados de la estrategia antiterrorista son diversos. Por un lado, es cierto que Estados Unidos no ha sido vuelto a atacar en su territorio, pese a que, tras los atentados y ante la falta de reivindicación inicial de la autoría de estos, parecía inminente que el país sería victimado de nueva cuenta. Esta percepción se vio alimentada por el hecho de que Washington asumió que Al Qaeda u otras organizaciones terroristas, apreciando los "logros" del 11 de septiembre, se sentirían motivados a emprender nuevos ataques. Sin embargo, es posible que la contundencia con que EE. UU. respondió, calificando incluso como "guerra" su cruzada antiterrorista en el mundo, además de las cuestionables medidas de seguridad impuestas a nivel interno, haga más difícil un nuevo ataque en territorio estadounidense –sin que ello excluya, por supuesto, el que grupos o individuos *antigobiernistas* estadounidenses, como Timothy McVeigh, perpetren actos terroristas–. Con todo, Estados Unidos es atacado fuertemente en el exterior, especialmente en Irak, donde las condiciones políticas y sociales posibilitan un amplio accionar de Al

Qaeda y otras organizaciones como *Daesh*. Así, pareciera que el "éxito" relativo de "extirpar" los actos terroristas de suelo estadounidense ha derivado en que Al Qaeda y otras organizaciones ligadas o no a ella operen crecientemente fuera del territorio de EE. UU., causando daño a los intereses de ese país en el mundo y a los aliados de Washington[42].

Pero ¿qué piensa el mundo en torno a la "guerra" contra el terrorismo? Una parte de la opinión pública a nivel internacional considera que actualmente el terrorismo cuenta con más márgenes de maniobra que antes del 11 de septiembre de 2001.

Es posible que esta percepción obedezca a la manera en que el terrorismo ha contribuido a modificar la manera en que millones de personas en todo el planeta organizan sus vidas, por ejemplo, al viajar, al ser monitoreadas, sea a través de las líneas telefónicas o del uso de la internet, etcétera. Asimismo, la vinculación entre el proceso electoral que vivió España y los ataques contra las estaciones de trenes perpetrados por Al Qaeda el 11 de marzo de 2004 pareciera sugerir que los terroristas saben cómo influir en un proceso electoral que, como es sabido, contribuyó al ascenso al poder del socialista José Luis Rodríguez Zapatero, quien retiró a las tropas españolas que se encontraban acompañando a Estados Unidos en Irak al mes siguiente[43].

Otro tanto se puede decir de los secuestros de personas de diferentes nacionalidades que se encuentran en Irak para hacer demandas que, en algunos casos, han sido cumplidas, como en el caso del Gobierno de Filipinas, que aceptó retirar su presencia en el país árabe a cambio de la liberación de un connacional, chofer de un camión[44]. No menos importante es la populari-

dad de que gozó la figura de Osama bin Laden en diversas naciones del mundo, incluso en aquellas que, como Jordania, son consideradas como países en los que la profesión del islam es moderada.

Es decir, todo parece indicar que lejos de restarle protagonismo y capacidad de iniciativa al terrorismo, Estados Unidos conduce una "guerra" que tiene el efecto contrario. Por ejemplo, organizaciones como Al Qaeda mantienen una estructura horizontal, dinámica, versátil que les confiere gran movilidad frente a la rigidez y verticalidad de los aparatos de seguridad de los Estados. Ello explica, por ejemplo, por qué el ejército de EE. UU. emplazado en Irak ha sido incapaz de garantizar la seguridad en el territorio, aun incluso tras la muerte del líder de nacionalidad jordana, representante de Al Qaeda en el país árabe, Abu Musab al-Zarqawi[45], fallecido en una operación realizada por los estadounidenses el 7 de junio de 2006. Si bien algunos medios de comunicación han puesto en duda que Al-Zarqawi fuera tan poderoso como lo describían los estadounidenses (*The Washington Post,* 9 de abril, 2006), lo cierto es que su muerte no implicó el fin de la violencia en Irak, y los atentados contra las tropas de EE. UU. en el país y contra objetivos civiles siguen desarrollándose. La idea de "decapitar" a Al Qaeda no funciona, porque la organización puede sobrevivir a la muerte o el arresto de sus líderes[46].

En otro orden de ideas, la premisa de que la democracia es el mejor antídoto contra el terrorismo no es fácil de demostrar. Ciertamente, en las sociedades democráticas hay canales de participación para la población que dispone de los instrumentos para deponer a las autoridades que hagan mal su trabajo, así

como para condenar al terrorismo. Sin embargo, la democracia parece ser entendida por Estados Unidos como una manera de contar con regímenes amigos o "a modo", situación riesgosa. El caso del general Pervez Musharraf, quien fuera presidente de Pakistán de 2001 a 2008, revela las inconsistencias de la defensa de la democracia que suele hacer EE. UU. Musharraf llegó al poder tras un golpe de Estado el 12 de octubre de 1999. Ciertamente, esta forma de ascender a la primera magistratura de su país no gustó a la administración Clinton, por lo que las relaciones bilaterales se encontraban sumamente deterioradas. De hecho, antes de que Musharraf asumiera la primera magistratura de su país, el 28 de mayo de 1998, Pakistán detonó con éxito su primera bomba atómica, situación que hizo acreedor a Islamabad a sanciones de parte de Washington. Todo eso desapareció tras el 11 de septiembre de 2001: tanto las sanciones como el desprecio de Washington al régimen de Musharraf cedieron ante la necesidad de EE. UU. de usar bases militares pakistaníes que le permitieran atacar a Afganistán y a los talibanes.

Siguiendo con el tema de la democracia, es evidente a todas luces que las democracias no siempre trabajarán codo a codo con Estados Unidos (Francia y Alemania son dos democracias consolidadas que se opusieron a la guerra contra Irak). Otro caso es el de la Gran Asamblea Nacional de Turquía (o parlamento turco), la más democrática en la historia del país tras los comicios del 3 de noviembre de 2002, y que le negó a Estados Unidos acceso al territorio turco para atacar Irak en marzo de 2003.

Finalmente, es importante insistir en dos aspectos. Primero, en que es inapropiado calificar como "guerra" el proceso encaminado a combatir el terrorismo. La guerra supone una serie de pautas y normas que es necesario observar conforme al Derecho Internacional y que en el caso del terrorismo no aplican. Asimismo, dado que al terrorismo se lo ha calificado como "amenaza asimétrica", no parecería útil recurrir a una guerra convencional para hacerle frente. En este sentido, sería más adecuado el trabajo de los servicios de inteligencia para contrarrestar las acciones de individuos y organizaciones terroristas. Naturalmente, esto supone una transformación de los servicios de inteligencia para hacer frente a un enemigo dinámico, cambiante y que tiene a su favor el factor "sorpresa". Y en segundo y no menos importante lugar, es crucial y necesario que la comunidad internacional llegue a un consenso en torno a la definición y la caracterización del terrorismo. No hacerlo genera una serie de inconsistencias en su combate y da pie a vacíos que propician la impunidad o el abuso de autoridad de parte de los Gobiernos. Hoy por hoy, lamentablemente, la "guerra" contra el terrorismo ha reforzado la tentación autoritaria, incluso en los países con las democracias más consolidadas, de manera que fractura, asimismo, la relación entre la seguridad y el desarrollo.

Bibliografía

Álvarez Conde, Enrique y Hortensia González (16 de enero de 2006). Legislación antiterrorista comparada después de los atentados del 11 de septiembre y su incidencia en el ejercicio de los derechos fundamentales. Madrid: Real Insti-

tutito Elcano. Disponible en http://www.realinstitutoelcano.org/analisis/891.asp

Arteaga, Félix (22 de junio de 2006). La estrategia de seguridad nacional de Estados Unidos de 2006. Madrid: Real Instituto Elcano. Disponible en http://www.realinstitutoelcano.org/analisis/998.asp

BBC News (September 25, 2005). "Town faces up to Rita challenges".

_____ (September 5, 2005). "Asia nations offer US assistance".

Bosch, Juan (2006). *El pentagonismo, sustituto del imperialismo*. Santo Domingo: Aguilar República Dominicana.

CBS (March 2, 2002). "'Shadow Government' News to Congress".

Chillier, Gastón y Laurie Freeman (julio 2005). *El nuevo concepto se seguridad hemisférica de la OEA: una amenaza en potencia*. Washington D. C.: WOLA.

Clinton, William Jefferson y Albert Gore (1992). *Putting people first: how we can all change America*. New York: Three Rivers Press.

CNN (September 4, 2005). "US receives aid offers from around the world".

Commission on Human Security (2003). Human Security Now. New York: United Nations Development Program.

Daniels, Ronald J. Patrick Mcklem y Kent Roach (eds.) (2001). C-36. The Security of Freedom. Essay's on Canada's Anti-Terrorist Bill. Toronto: University of Toronto Press.

El Universal (28 de junio de 2006). "Ordena Putin localizar y matar a asesinos de diplomáticos rusos".

Gore, Al (2000). *Earth in the balance: ecology and the human spirit*. New York: Houghton Mifflin Company.

Friedland, Martin L. (2001). "Police Powers in Bill C-26". En Ronald J. Daniels, Patrick Mcklem y Kent Roach (eds.). *C-36. The Security of Freedom. Essay's on Canada's Anti-Terrorist Bill*. Toronto: University of Toronto Press.

Graduate Institute of International Studies (2005). *Small Arms Survey 2005. Weapons at War*. Geneva: Oxford University Press.

Hitchens, Christopher (2002). *The Trial of Henry Kissinger*. New York: Verso.

Human Rights Watch (February 3, 2003). U. S. Should Renounce Torture before Powell Speech to U. N.

_____ (August 15, 2002). United States: Abuses Plague September 11 Investigation. Checks on Government Authority Should be Restored. New York: Human Rights Watch.

Human Security Centre (2005). Human Security Report 2005. War and Peace in the 21st Century. New York: Oxford University Press.

International Commission on Intervention and State Sovereignty (2001). The Responsibility to Protect. Ottawa: Human Security Policy Division. Disponible en https://bit.ly/2ZWEwLh.

International Criminal Court (17 July 1998). Rome Statute of the International Criminal Court. The Hague: ICC.

Disponible en http://www.icc-cpi.int/library/about/official-journal/Rome_Statute_120704-EN.pdf

International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies (2005). World Disasters Report. Focus on information in disasters. Geneva: International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies.

Katu News (September 24, 2005). "Oregon guard assumes command over other guard units".

Laqueur, Walter (2000). *The New Terrorism: Fanaticism and the Arms of Mass Destruction*. New York: Oxford University Press.

Le Monde (1 Juillet, 2006). "Lourd bilan après un attentat à la voiture piégée à Bagdad".

_____ (12 Juin, 2006). "2005, année record pour les dépenses militaires dans le monde".

Legler, Thomas (2003). "¿Víctima del terrorismo? La seguridad humana después del 11 de septiembre". En María Cristina Rosas (coord.), *Cooperación y conflicto en las Américas. Seguridad hemisférica: un largo y sinuoso camino*. México: UNAM/CHDS.

Multinational Force in Iraq. Disponible en http://mnf-iraq.com.

Nomikos, John M. (Summer 2005). "A European Union Intelligence Service for Confronting Terrorism". En *International Journal of Intelligence and CounterIntelligence*, Vol. 18, Number 2.

OEA (2003). Declaración sobre seguridad de las Américas. Washington D. C.: Organización de los Estados Americanos.

Disponible en https://bit.ly/36BpXOt.

Oppenheimer, Andrés (2005). *Cuentos chinos. El engaño de Washington, la mentira populista y la esperanza de América Latina*. México: Plaza y Janés.

Peña, Charles V. (November 22, 2002). Information Awareness Office Makes Us a Nation of Suspects. Washington D. C.: Cato Institute. Disponible en http://www.cato.org/research/articles/pena-021122.html

PNUD (1994). Informe sobre desarrollo humano 1994. Nueva York: Naciones Unidas.

Record, Jeffrey (December 2003). Bounding the Global War on Terrorism. Washington D. C.: Strategic Studies Institute.

Rosas, María Cristina (2003). *Irak: el año que vivimos en peligro*. México: UNAM/Editorial Quimera.

Schmid, Alex P. y Albert J. Jongman (2005). Political Terrorism: A New Guide to Actors, Authors, Concepts, Data Bases, Theories and Literature. New Brunswick: Transation Press.

SIPRI (2005). SIPRI Yearbook 2005. Armaments, Disarmament and Internacional Security. London: Oxford University Press.

Speed, Roger y Michael May (March-April 2005). "Dangerous doctrine". En *Bulleting of the Atomic Scientists*, Vol. 61, N° 2.

The Economist (September 8, 2005). "The UN's Millennium Development Goals. Aspirations and obligations".

The Pew Global Attitudes Project (July 14, 2005). *Islamic Extremism: Common Concern for Muslim and Western Politics*. Washington D. C.: Pew Research Center.

The Washington Post (April 9, 2006). "Military plays up role of Zarqawi".

The White House (March 2006). The National Security Strategy 2006. Washington D. C.: The White House. Disponible en http://www.whitehouse.gov/nsc/nss/2006/

_____ (September 2002). The National Security Strategy. Washington D. C.: The White House. Disponible en http://www.whitehouse.gov/nsc/nss.html

United Nations (21 March 2005). *In larger freedom: towards development, security and human rights for all*. New York: United Nations.

_____ (December 2004). A more secured world: our shared responsibility. New York: United Nations.

_____ (28 September 2001). Resolution 1373 (2001). New York: United Nations.

_____ (12 September 2001). Resolution 1368 (2001). New York: United Nations.

_____ (2000). Millennium Development Goals. New York: United Nations. Disponible en https://bit.ly/2TNCtFb.

Vicziani, Marika, David Wright-Neville y Pete Lentini (2004). *Regional Security in the Asia-Pacific. 9/11 and After*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.

Wainwright, Hilary (April 2006). "Venezuela's New Model Army". En *Red Pepper. Raising the Political Temperature. Latin America*. Disponible en https://bit.ly/3gyAn5I.

WOLA (2005). Borrando las divisiones. Tendencias de los programas militares estadunidenses en América Latina. Washington D. C.: Washington Office on Latin America.

_____ (2004). Blurring the lines. Trends in U. S. military programs in Latin America. Washington D. C.: Washington Office on Latin America.

---

1. Doctora en Estudios Latinoamericanos, UNAM. Maestra en Estudios de Paz y Resolución de Conflictos por la Universidad de Uppsala, Suecia. Profesora e investigadora en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Consultora del gobierno mexicano, sector privado y organismos internacionales sobre temas de economía y política internacional. Presidente del Centro de Análisis e Investigación sobre Paz, Seguridad y Desarrollo Olof Palme A. C. Página web: www.mariacristinarosas.mx. Correo electrónico: mcrosas@unam.mx.
2. Ante los procesos de descolonización y la rápida incorporación de los nuevos países a los organismos internacionales, los temas del desarrollo fueron recurrentes en foros como la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y otros de carácter más regional. Justamente en el seno de la ONU, se proclamó a la década de los 60 como el "decenio para el desarrollo". Fue el expresidente de los Estados Unidos, John F. Kennedy, en enero de 1961 quien, en su primer discurso como mandatario, expresó la relevancia de apoyar a los países pobres. En el transcurso de esa década, no menos de 17 colonias africanas obtendrían la independencia, aunque ahora debían contrarrestar la pobreza que las aquejaba. Fue en esa década cuando Naciones Unidas decidió optimizar sus esfuerzos a favor del desarrollo y combinó su Programa Ampliado de Asistencia Técnica (PAAT) y el Fondo Especial de las Naciones Unidas (FENU) para dar lugar al Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) surgido en 1965.
3. Uno de los compromisos de la Cumbre del Milenio fue el compromiso financiero para recaudar los recursos necesarios que permitieran cumplir con los objetivos ahí propuestos. Así, se acordó celebrar una Conferencia Internacional de Naciones Unidas sobre financiamiento para el desarrollo en la ciudad de Monterrey, México, del 18 al 22 de marzo de 2002. Con todo, para ese momento, la atención estaba puesta en la lucha contra el terrorismo.
4. Esta fue la última conferencia organizada por Naciones Unidas, antes de los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001. Tuvo lugar del 31 de agosto al 7 de septiembre de 2001.
5. Este acuerdo sustituye al Comité Coordinador para las Exportaciones Multilaterales (COCOM), creado durante la Guerra Fría para evitar que los países occidentales exportaran determinados bienes y tecnologías a los países socialistas.
6. Asimismo, se hicieron esfuerzos para crear zonas libres de armas nucleares adicionales a las existentes en América Latina y el Caribe (Tratado de Tlatelolco) y en el Pacífico Sur (Tratado de Rarotonga), suscritos en 1967 y 1986, respectivamente. Las nuevas zonas libres de armas nucleares incluyen el Tratado de Bangkok (para la región del sureste asiático, suscrito en 1995), el Tratado de Pelindaba (El Cairo, 1996), y la declaración de Mongolia como zona libre de armas nucleares (1992). Por otra parte, una vez que se produjeron los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001, Estados Unidos y Rusia firmaron el Tratado sobre Reducciones Ofensivas Estratégicas (SORT), el 24 de mayo de 2002.
7. Uno de los autores considerados como precursores del tema de la seguridad humana es Jorge Nef. Para una revisión más detallada de sus planteamientos, véase Jorge Nef (1999), *Human Security and Mutual Vulnerability. The Global Political Economy of Development and Underdevelopment,* Ottawa, IDRC. En esta obra, Jorge Nef fundamenta la inseguridad en el malestar que aqueja a las personas en diversos ámbitos, por ejemplo, la inseguridad ambiental, la inseguridad económica, la inseguridad social, la inseguridad política e, inclusive, la inseguridad cultural.
8. Este tema en particular fue llevado a la agenda por parte del que sería vicepresidente de EE. UU. durante el gobierno de Clinton, Albert Gore. En su celebrado *bestseller* titulado *Earth in the Balance: Ecology and the Human Spirit,* Albert Gore defiende la importancia de la agenda ambiental, frecuentemente se pronunció en torno a la crisis del calentamiento global, la depredación de la capa de ozono y la destrucción de los bosques tropicales, y fue un impulsor de la firma del Protocolo de Kyoto sobre Cambio Climático durante la gestión de Clinton (Gore, 2000). Como es sabido, George W. Bush desechó la posibilidad de que, durante su gobierno, se ratificara el citado protocolo y, en cambio, ofreció un plan alternativo para lidiar con las emisiones contaminantes que generan el efecto de invernadero.

9. Por ejemplo, la participación de Estados Unidos en Somalia durante la crisis de 1992-1993 fue bautizada con el nombre "*Restore hope*" (o "restauración de la esperanza"), y cuando el expresidente Clinton hubo de explicar a la opinión pública las razones para participar en una misión en el país africano, se invocaron razones humanitarias.↵
10. El PNUD específicamente se refiere a los siguientes factores como constitutivos de las fuentes de la inseguridad, a saber: *Seguridad económica.* Aquí se insiste en que hay numerosos países, ricos y pobres, donde no es posible asegurar un ingreso básico para que sus habitantes satisfagan sus necesidades. Asimismo, el desempleo es mencionado como fuente de tensión política y violencia étnica. *Seguridad alimentaria.* El concepto se refiere a la necesidad de que las personas tengan acceso físico y económico a los alimentos. Como es sabido, la disponibilidad de los alimentos no es el problema, sino su distribución. Naciones Unidas vincula el problema del acceso a los alimentos al de la seguridad económica. *Seguridad en materia de salud.* Se trata de garantizar la salud, asegurando una protección contra las enfermedades y los estilos de vida poco saludables. Mientras que en los países en desarrollo prevalecen las enfermedades infecciosas, en los países desarrollados las principales enfermedades tienen que ver con problemas cardiovasculares. *Seguridad ambiental.* Este concepto plantea la protección de las personas de las acciones de corto y largo plazo de la naturaleza, la destrucción ambiental causada por la actividad humana, y el deterioro del ambiente natural. La escasez de agua es citada como un factor de conflicto étnico y violencia política. La contaminación del aire, el calentamiento global y las emisiones que provocan el *efecto de invernadero* también son mencionados en este rubro. *Seguridad personal.* Se refiere a la protección de las personas de la violencia física, trátese de la que produce el Estado u otros Estados, actores subestatales, el abuso y la violencia doméstica, etcétera. El crimen, los accidentes de tráfico y la violencia en los lugares de trabajo se han incrementado. *Seguridad comunitaria.* Plantea la protección a las personas de la pérdida de relaciones y valores tradicionales y de la violencia étnica. Se insiste en que alrededor de la mitad de los países del mundo han experimentado algún tipo de tensión étnica. *Seguridad política.* Busca asegurar que las personas vivan en una sociedad que honre sus derechos humanos. Citando a Amnistía Internacional, se plantea que la tortura, la represión política y la desaparición de personas aún es practicada en 110 países del mundo (PUND; *ibid.*). ↵
11. El Gobierno de Japón está de acuerdo con la definición maximalista de la seguridad humana y para ello creó un fondo administrado por Naciones Unidas a favor de la seguridad humana.↵
12. El Gobierno de Canadá está de acuerdo con la definición minimalista de la seguridad humana y para ello promovió vigorosamente las negociaciones encaminadas a la proscripción de las minas terrestres antipersonal, de las que surgió la Convención de Ottawa de 1997. Asimismo, el Gobierno canadiense ha hecho de la seguridad humana en su versión minimalista un objetivo central de su política exterior.↵
13. Aunque, por otra parte, sería una información difícil de reunir. Si a un Gobierno como el de Sudán se le preguntara cuántas personas han muerto a causa del genocidio en Darfur, difícilmente se obtendría una respuesta, y en el caso de que esta se produjera, seguramente sería debatible. Si al Gobierno de China se le preguntara acerca de cuántos abusos en materia de derechos humanos se producen en su territorio, habría un problema similar. Desafortunadamente para quienes desarrollan estudios sobre los conflictos en el mundo, hay temas acerca de los que los Gobiernos prefieren no hablar.↵
14. El Instituto Internacional de Estocolmo de Investigación para la Paz (SIPRI), por ejemplo, define a un gran conflicto armado (*major armed conflict*) como el uso prolongado de las fuerzas armadas entre los ejércitos de dos o más Gobiernos, o de un Gobierno frente a, por lo menos, un grupo armado organizado, que incurre en la muerte en combate de 1 000 o más personas durante el conflicto, y donde la incompatibilidad concierne al Gobierno y/o al territorio. Las limitaciones de este concepto son claras: con frecuencia hay conflictos severos que no llegan a producir 1 000 muertes, pero que no por ello dejan de ser importantes, y sin embargo no figuran en la lista de "grandes conflictos armados" (SIPRI, 2005: 121-137).↵
15. La Comisión sobre Seguridad Humana fue creada tras la convocatoria del secretario general de Naciones Unidas, Kofi Annan, en el espíritu de la acepción maximalista de la seguridad humana. El 24 de enero de 2001 se dio a conocer concretamente el plan para establecer la citada comisión cuyo financiamiento es proporcionado por Japón, la Fundación Rockfeller, el Banco Mundial, la Fundación Greentree, Suecia y el Centro de Japón para el Intercambio Internacional. La Comisión es copresidida por la ex-Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Refugiados, Sadako Ogata, y el célebre economista ganador del Premio Nobel, Amartya Sen.↵
16. A partir del 28 de junio de 2006, Montenegro se convirtió en el 192.º miembro de la ONU.↵
17. Este rubro ha dado pie a un cierto recelo de parte de la comunidad internacional ante la posibilidad de que la noción de "ataques preventivos" que enarbola Estados Unidos en su "guerra contra el terrorismo" fuera sancionada por Naciones Unidas, lo cual apuntaría a legitimar este tipo de acciones.↵
18. Algunos de los "focos rojos" identificados en la reunión inaugural de la Comisión son Timor Oriental, Haití, República Democrática del Congo y Liberia.↵
19. Su antecesora, la Comisión de Derechos Humanos, eligió a Libia para presidir sus trabajos en 2003. Como es sabido, el país árabe no tiene un buen registro en materia de derechos. En

contraste, el Consejo sobre Derechos Humanos requiere que sus miembros reúnan los estándares "más altos" en materia de protección de los derechos humanos, y serán motivo de escrutinio periódico. La primera elección de sus miembros fue decidida en el seno de la Asamblea General y quedó de la siguiente manera:
África: Argelia, Camerún, Yibuti, Gabón, Ghana, Malí, Mauricio, Marruecos, Nigeria, Senegal, Sudáfrica, Túnez y Zambia. ↵

20. 13 de África, 13 de Asia, 6 de Europa Oriental, 8 de América Latina y el Caribe y 7 de Europa Occidental y otros países (en este grupo suelen figurar países como Australia, Canadá y Nueva Zelanda). ↵
21. Los talibanes ofrecieron al gobierno de EEUU la entrega de Osama Ben Laden y su extradición a Pakistán –para que fuera juzgado de conformidad con la ley islámica- si se demostraba de manera fehaciente que él fue el autor de los ataques terroristas contra objetivos estadounidenses. Los talibanes se negaron a extraditar a Ben Laden a Estados Unidos. ↵
22. Una de las estrategias de seguridad nacional más famosas fue la proclamada en el contexto de la guerra fría, la NSC-68 dada a conocer en 1950, la cual recomendaba que EEUU adoptara una política de contención para evitar la propagación del comunismo.↵
23. Sin embargo, el énfasis que recibe el desarme en la estrategia de seguridad nacional es marginal. A ello hay que sumar la resistencia de la administración Bush a concretar nuevas iniciativas en materia de desarme, tanto en el terreno de las armas de destrucción en masa como en el de las armas convencionales. Asimismo, la militarización de la "guerra" contra el terrorismo supone un aumento exponencial del presupuesto para la defensa, acción que, en sí misma, opera contra el desarme.↵
24. Una primera controversia fue en torno a la inclusión o no de la Oficina Federal de Investigaciones (FBI) y la CIA en el Departamento. Finalmente se decidió no hacerlo. La siguiente controversia fue en torno a la eliminación de ciertas prerrogativas a los empleados y al servicio civil de carrera que laborara en el Departamento. La administración Bush quería tener la facultad de despedir a cualquier empleado del Departamento por razones de seguridad, por incompetencia o insubordinación. ↵
25. Sobre todo recaen en la FBI.↵
26. Esta fue la segunda NPR. La primera se realizó en 1994.↵
27. Estados Unidos ha incrementado considerablemente el presupuesto para la defensa, que entre 2003 y 2006 pasó de 405 mil millones a 535 millones de dólares. Actualmente, EE. UU. representa el 48 % del presupuesto militar mundial. En el mismo período, la ayuda humanitaria y a favor del desarrollo pasó de 11 mil a 20 mil millones de dólares, y el del Departamento de Estado de 10 mil a 16 mil millones. Aun cuando se trata de incrementos del 32 y del 55 %, respectivamente, en estos dos ámbitos, la sombra del gasto militar es difícil de ignorar (Arteaga, *ibid.*).↵
28. El huracán Katrina es considerado como uno de los más devastadores en la historia de EE. UU. Se formó en las islas Bahamas el 23 de agosto de 2005, atravesando Florida como un huracán moderado de categoría 1. A su paso por el golfo de México, se fue fortaleciendo hasta convertirse en uno de los más poderosos que se haya formado en el Atlántico. Alcanzó la categoría 5 –la más alta- el 28 de agosto, y provocó ráfagas de viento y lluvia de 280 kilómetros por hora. El huracán se ubicaba en el nivel de categoría 3 cuando arribó, el 29 de agosto, a la costa sureste de Luisiana. El huracán provocó daños catastróficos en Alabama, Misisipi y Luisiana. Se estima que los daños provocados por Katrina ascendieron a 75 mil millones de dólares, lo cual lo convierte en el huracán más costoso en la historia de Estados Unidos. La tormenta provocó la muerte de alrededor de 1 836 personas, por lo que fue el huracán más letal desde 1928, cuando el huracán Okeechobee asoló el país. La respuesta de las autoridades fue lenta y generó muchas críticas. El Congreso estadounidense inició una investigación, en tanto el director de la Federal Emergency Management Agency (Agencia Federal para la Gestión de Emergencias o FEMA), Michael Brown, tuvo que renunciar. Para responder a la crisis generada por Katrina, Estados Unidos tuvo que emplear a diversas agencias e instancias, incluidos el Comando del Norte (NORTHCOM), la Guardia Nacional, el Departamento de Defensa, y los guardacostas. No sería sino hasta el 30 de agosto que el Departament of Homeland Security asumió la jefatura de las operaciones locales, estatales y federales. Unos 70 países ofrecieron ayuda financiera o de otro tipo a EE. UU. Kuwait fue el mayor donante, ya que entregó 500 millones de dólares. Catar hizo donativos de 100 millones de dólares; India y China otorgaron cinco millones de dólares cada uno; Pakistán dio 1,5 millones de dólares, y Bangladés, un país frecuentemente asolado por los desastres naturales, aportó un millón de dólares. Países como Sri Lanka –afectado severamente por el devastador maremoto del 26 de diciembre de 2004–, además de naciones con fuertes diferencias con Washington como Venezuela y Cuba, ofrecieron ayuda. México, Canadá, Singapur y Alemania enviaron alimentos, medicinas, médicos, tropas, barcos y agua para ayudar a las víctimas del desastre. Rusia y Francia ofrecieron ayuda que inicialmente fue rechazada, aunque aceptada posteriormente (*BBC News,* 5 de septiembre, 2005; *CNN,* 4 de septiembre, 2005). ↵
29. El 10 de febrero de 2005, Corea del Norte reconoció públicamente que posee armas nucleares.↵
30. Irán es parte del Tratado de No Proliferación y apenas en 2006 anunció el reinicio de su programa de enriquecimiento de uranio para su programa nuclear con fines civiles. Sin embargo,

tanto Estados Unidos como la Unión Europea sospechan que esta iniciativa encubre un programa para el desarrollo de armas nucleares. No ayuda mucho, por supuesto, la actitud del expresidente iraní Mahmud Ahmadineyad, quien ha hecho pronunciamientos de abierta confrontación respecto a Israel. Con todo, Irán es supervisado por los inspectores de la Agencia Internacional de la Energía Atómica (AIEA), quienes, a la fecha, no han encontrado evidencias de programa nuclear alguno.↵

31. Se tiene previsto que haya una mayor cooperación en temas diversos que afectan a la seguridad, no solo en torno al terrorismo. Así, con las naciones del Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC) se estableció el compromiso de velar por la seguridad comercial (*APEC Secure Trade*). Asimismo, se tiene previsto reforzar la cooperación contra las enfermedades infecciosas y las epidemias, como se ilustra en la Asociación Internacional sobre la Influenza Aviar (Internacional Partnership on Avian and Pandemic Influenza) (Arteaga, *ibid.*). ↵
32. Asimismo, el visitante debe explicar sus planes durante su estancia en EE. UU. Ciertos visitantes únicamente pueden viajar a o desde EE UU. utilizando determinados puertos de entrada. Los visitantes de Irán, Irak, Libia, Sudán y Siria forman parte del grupo 1 al que se empezó a aplicar de manera primordial el programa NSEERS. El grupo 2 lo integran nacionales de Afganistán, Argelia, Baréin, Eritrea, Líbano, Marruecos, Corea del Norte, Omán, Catar, Somalia, Túnez, los Emiratos Árabes Unidos y Yemen. Los nacionales del grupo 3 son de Pakistán y Arabia Saudita. Los nacionales del grupo 4 son de Bangladés, Egipto, Jordania y Kuwait. ↵
33. La Cuarta Enmienda a la letra establece: "El derecho de las personas a su seguridad, a la de sus viviendas, documentos y otros efectos, contra búsquedas y arrestos no razonables, no debe ser violado, y ninguna orden de detención o cateo será expedida, sino ante una causa probable, apoyada por el juramento o la afirmación, y describiendo en particular el lugar que será cateado, y las personas o cosas que serán incautados".↵
34. La explicación sobre el logotipo omitido se encuentra en https://bit.ly/2KgHwJ7. Las autoridades de la IAO deploran, en ese mismo espacio, que el debate sobre el logotipo haya distraído a la institución de los importantes temas a los que debe abocarse para contribuir a salvaguardar la seguridad de EE. UU.↵
35. La legislación estadounidense (desde 1792, y que fue ratificada en el Acta de Sucesión Presidencial de 1947) establece que en caso de fallecimiento o inhabilitación del presidente, la línea de sucesión debería seguir el siguiente camino:
el vicepresidente, el vocero de la Cámara de Representantes, el presidente *pro tempore* del Senado, los secretarios del gabinete en función de su rango (*seniority*). ↵
36. Otras naciones, como China y Rusia, no han vacilado en unirse a la cruzada contra el terrorismo, en parte para enfrentar los problemas de separatismo y de insurgencia que los aquejan.↵
37. Venezuela se ha enfrascado en un ambicioso proceso de modernización de sus fuerzas armadas, que incluye negociaciones con Alemania para la compra de submarinos, acuerdos con Rusia para adquirir diversos sistemas de armamento, adquisiciones de aviones u barcos a España, radares de China, además del desarrollo propio de otros pertrechos militares. Las controversias más recientes tienen que ver con la compra a España de 12 barcos de transporte, y 8 barcos para patrullaje, además de aviones. Estados Unidos criticó fuertemente estas adquisiciones, pero no pudo impedir que se efectuaran. Estas negociaciones provocaron más tensiones entre España y EE. UU., cuyas relaciones ya eran ríspidas luego del retiro de las tropas españolas de Irak. Asimismo, Venezuela decidió adquirir 100 mil rifles AK-103 y 12 helicópteros militares Mi-17 a Rusia (Wainwright, abril, 2006). Ciertamente, EE. UU. critica estas adquisiciones e insiste en que Venezuela no necesita esa cantidad de armamento, acusando al país sudamericano de encabezar una carrera armamentista en la región. Sin embargo, Washington tiene una presencia militar ampliamente documentada en Colombia, debido a las políticas para combatir el narcotráfico y a las guerrillas que ahí operan. ↵
38. Entre los 10 principales receptores de asistencia estadounidense en 2004, México ocupa la séptima posición, detrás de Afganistán, Colombia, Bolivia, Tailandia, Israel y Egipto, y por encima de Argentina, Ucrania y Filipinas (WOLA, 2005.: 20).↵
39. Al respecto se puede citar el caso de la Ley Leahy propuesta por el senador demócrata por Vermont, Patrick Leahy. Esta disposición plantea que las fuerzas armadas de otros países solo pueden recibir asistencia militar de parte de Estados Unidos si se demuestra que las fuerzas armadas beneficiarias no han incurrido en violaciones masivas a los derechos humanos, o bien si no se encuentran bajo investigación por acusaciones de ese tipo. Desafortunadamente, estos parámetros de la Ley Leahy tienden a ser menos invocados (WOLA, 2005: 14). Como dato curioso, se sabe que Patrick Leahy fue uno de los destinatarios de un paquete postal que contenía esporas de ántrax a fines de 2001. El paquete con ántrax fue interceptado y nunca llegó a sus manos. Asimismo, Leahy ha sido un gran crítico del exvicepresidente Richard Cheney, en razón del escándalo de Halliburton. Finalmente, el 2 de marzo de 2006, cuando una versión actualizada del Acta Patriótica fue sometida a aprobación, Leahy fue uno de los 10 senadores que se opusieron a ella y votaron en contra. ↵
40. El debate acerca de la creciente irrelevancia de América Latina y el Caribe en las relaciones internacionales contemporáneas, frente al creciente interés que hay en torno a China e incluso

India, es analizado por Andrés Oppenheimer (2005) en sus *Cuentos chinos. El engaño de Washington, la mentira populista y la esperanza de América Latina,* México, Plaza y Janés.↵

41. El intelectual y político dominicano Juan Bosch publicó un célebre análisis en 1967 denominado El pentagonismo: sustituto del imperialismo, en el cual introduce justamente el concepto de "pentagonismo". Así, Bosch explica que el capitalismo de hoy se encuentra sobredesarrollado y que no se preocupa por explotar colonias conquistadas, sino por "colonizar la metrópoli". Puesto que no es posible colonizar al pueblo estadounidense haciendo una guerra contra este, entonces el ejército metropolitano estadounidense es lanzado a hacer la guerra contra otros países. Bosch señala además que las fuerzas militares de un país pentagonista no se envían a conquistar dominios coloniales. La guerra tiene otro fin; la guerra se hace para conquistar posiciones de poder en el país pentagonista, no en un territorio lejano. Lo que se busca no es invertir capitales sobrantes con ventajas; lo que se busca es tener acceso a los cuantiosos recursos económicos que se movilizan para la producción industrial de guerra; lo que se busca son beneficios donde se fabrican las armas, no donde se emplean, y esos beneficios se obtienen en la metrópoli pentagonista, no en el país atacado por él. El pentagonismo se diferencia del imperialismo en dos importantes aspectos:
económico, en el que el complejo militar-industrial del país pentagonista resulta beneficiado, y el moral, mediante el cual se convence a los jóvenes combatientes del país pentagonista de que su propio país no es imperialista, sino que busca beneficiar al país atacado. Un análisis de lo expuesto por Bosch también remite a la creciente primacía del Departamento de Defensa sobre el Departamento de Estado de Estados Unidos en el diseño y la conducción de la política exterior de ese país. Si bien la obra de Bosch tuvo como contexto la segunda intervención militar de EE. UU. en la República Dominicana y la guerra de Vietnam, lo cierto es que se trata de una lúcida reflexión que, a la fecha, se mantiene vigente. ↵

42. Incluso los países que no necesariamente acompañan a EE. UU. a su aventura militar en Irak han debido padecer por el incremento de la violencia y el terror en ese país. Es el caso de Francia, cuyos ciudadanos han sido secuestrados –aunque con un desenlace feliz–, o, de manera más reciente, el caso de la muerte de cuatro diplomáticos rusos, asesinados por miembros de Al Qaeda en Irak, dado que Rusia se negó a liberar a "todos los luchadores islámicos apresados" en territorio ruso, como tampoco accedió a retirar sus tropas de Chechenia en el plazo de 48 horas que los miembros de Al Qaeda habían establecido (*El Universal,* 28 de junio de 2006). Como se recordará, tanto Francia como Rusia se han opuesto a la presencia estadounidense en Irak, además de que han mantenido relaciones "cordiales" con diversos países árabes.↵

43. El retiro se formalizó el 28 de abril de 2004. Todo parece indicar que el retiro español desencadenó una ola de salidas de tropas de tierra de diversas naciones, saber:
Ucrania (sus últimas tropas salieron de Irak el 22 de diciembre de 2005); Nicaragua (salió de Irak en febrero de 2004); Honduras (salió de Irak en junio de 2004); Noruega (salió de Irak el 30 de junio de 2004); República Dominicana (salió de Irak en junio de 2004); Tailandia (salió de Irak el 10 de septiembre de 2004); Hungría (salió de Irak el 22 de diciembre de 2004); Nueva Zelanda (salió de Irak el 25 de diciembre de 2004); Portugal (salió de Irak el 10 de febrero de 2005); Singapur (salió de Irak el 31 de enero de 2004); Países Bajos (salió de Irak en junio de 2005); Moldova (salió de Irak en febrero de 2005); y Tonga (salió de Irak en diciembre de 2004) (*Multinational Force in Iraq*). Stephen A. Carney, 2011, Allied Participation in Operation Iraqi Freedom, Washington D. C., Center of Military Hstory/U. S. Army, disponible en https://bit.ly/36ED3KL.↵

44. Filipinas retiró a 51 médicos, ingenieros y soldados el 14 de julio de 2004. Cuando las tropas y el resto del personal salieron del país, el chofer fue liberado. Estados Unidos deploró la salida de Filipinas por el antecedente que podía establecer al ceder ante organizaciones terroristas.↵

45. Cabe destacar que Al-Zarqawi era un personaje muy singular. Si bien se oponía a la presencia de EE. UU. en Irak, también combatía a los chiítas, situación que, se dice, pudo haberle costado la vida, dado que a numerosos militantes de Al Qaeda no les gustaba esa postura. Circulan rumores de que la propia organización Al Qaeda lo traicionó y que ello facilitó su muerte a manos de las tropas estadounidenses.↵

46. Por ejemplo, el 1.º de julio de 2006 un coche bomba cerca de un mercado en una barrio chiíta provocó la muerte de 70 personas e hirió a otras 98 (*Le Monde,* 1 de julio, 2006).↵

Categorías inéditas para conflictos originales

Una renovada ciencia política para una realidad internacional original

Víctor Dante Aloé [1]

Palabras clave: ciencia, poder, subjetividad, conflictos, tecnocracia, neocapitalismo, planetarización.

1. Introducción. Las nuevas condiciones para la ciencia política en el campo de las relaciones internacionales

Un dato primario para el interesado en el análisis de la política internacional es cierta inconsistencia teórica que se percibe desde hace décadas para explicitar fenómenos en extremo originales y diferentes a los tradicionalmente estudiados por la ciencia política en tal ámbito. Una de las causas decisivas de esta contrariedad es la insistencia por aplicar categorías o tesis que esa ciencia concibió en marcos teóricos definidos en contextos políticos, económicos y culturales muy distintos a las características y alcances a los vigentes a partir de las últimas décadas de siglo XX. El costo de tal reticencia es la pérdida de carácter científico de los enunciados de esta disciplina y su confusión con otras variantes discursivas, incluida la ideología

misma. La ciencia política no es filosofía política, ni es ideología política. Tal resultado confuso persiste determinado por la inefectividad o falta de capacidad de esta ciencia para dar cuenta de la realidad, cuyas dimensiones nacionales, internacionales y mundiales se han integrado en un "objeto único" pero complejo, que persiste atravesado por fenómenos disruptivos antes inexistentes.

Precisamente, la distinción conceptual y las interdependencias relativas entre lo nacional, lo internacional y lo mundial son parte elemental de la nueva forma que debe asumir la ciencia política para poder alcanzar una descripción inteligible e integral de la realidad compleja que le compete. La distinción es la primera estrategia de un análisis con fundamento objetivo, pero la síntesis combinatoria es el colofón racional para explicitar correctamente los casos de objetos complejos sustentados en múltiples procesos que se combinan entre sí e interactúan alterando mutuamente sus posiciones y entidades relativas.

Los entes políticos, que constituyen una instancia primaria del "objeto" de investigación de la ciencia política tradicional, ejercen y reivindican su existencia según la dinámica de capacidades adaptativas de resistencia y evoluciones de producción de poder, que les posibilitan afirmar y preservar su entidad y neutralizar adversidades o ataques contrarios a su vigencia, en un sistema que les reconoce tales potencialidades. Un problema trascendente es que en el siglo XX se observa la emergencia de procesos originales disruptivos en la producción de poder, desplazando y sustituyendo el monopolio público ejercido por los Estados nacionales en la constitución y el desarrollo de este. En esta dirección, el investigador confirma que la realidad en las

últimas décadas torna compleja su vigencia, con una multiplicación de los fenómenos de interés en la producción y circulación de poder, y de la correspondiente capacidad de estos de potenciar o afianzar la entidad y relevancia de las subjetividades alternativas, frente a los sujetos históricos y políticos tradicionales. Ante la falta de tratamiento adecuado de las principales coordenadas de este proceso, el investigador de la política verifica ciertas carencias conceptuales (y errores prescriptivos) que afectan el carácter científico o al menos la consistencia de las teorías generadas que intentan reivindicar tal jerarquía enunciativa.

Superar esta restricción implica reformular la extensión y la profundidad de la ciencia en la explicitación de los fenómenos internacionales y mundiales, dotándola de un bagaje conceptual que posibilite la comprensión de las novedosas formas y modos de organizar la existencia, general y política, en un mundo unificado tecnológicamente, aunque divergente en sus valores de sentido y concepciones fundacionales. Tal escisión dispara una serie de secuencias políticas, económicas y culturales que afectan ostensiblemente a los Estados nacionales y al sistema internacional surgido de la Paz de Westfalia (1648), por lo cual alteran las combinaciones proactivas entre sentido y poder que habían caracterizado hasta el siglo XX a la organización de los sistemas de convivencia colectiva.

Por una parte, el investigador de la ciencia política reconoce desde hace siglos la vigencia del sistema internacional, que consagra procesos de producción singular de poder organizados y ejecutados por sus integrantes excluyentes hasta el siglo pasado. Asimismo, en el ámbito "interno" de los Estados, la

ciencia estudia los fenómenos de producción y conservación del poder "local o nacional". El hecho es que tales procesos "internos" y "externos" de producción de poder pueden distribuirse en dos subconjuntos básicos comunes: agonales y consensuales.

Un proceso de producción de poder es, en forma primaria, una secuencia de prácticas y actividades que le genera a su titular la capacidad de imposición sobre las poblaciones o potencia de transformación sobre la realidad. Esos procesos presentan dimensiones reales, especulativas, simbólicas e intencionales, que resuelven los desafíos y contrariedades que se presentan para la existencia colectiva y la convivencia política.

La demanda exigida por la "extensión-mutación" de la realidad, debido a la evolución de los procesos de producción de poder, sobre todo en el campo privado, y a las nuevas dinámicas de relación entre las subjetividades públicas y otras de carácter alternativo, implica la necesaria ampliación del "campo de investigación", hecho solo posible de concretarse a partir de nuevas categorías que no únicamente amplíen el escenario o conjunto de fenómenos a estudiar (mutándolo de "internacional" en "planetario"), sino que perfeccionen el método de investigación, dotándolo de eficiencia y profundidad según las nociones de proceso dinámico y comprensión sistémica de esas diversas formas en que el poder es generado, acumulado y conservado. La ciencia política debe retomar su carácter de disciplina descriptiva causal de fenómenos reales y consumar su explicitación racional de la facticidad, liberándose de las "invasiones-contaminación" que durante el siglo XX la ideología intentó imponer sobre ella, al confundir la dimensión fenomenoló-

gica de esa ciencia con la eidética normativa del idealismo y de tendencias propias de ámbitos especulativos y aspiraciones transformadoras no científicas. Revertir el proceso de "deformación" de la ciencia política es parte de la necesidad de recuperar su jerarquía y proyección científicas, exigencia que solo puede lograr satisfacción mediante la reformulación de su objeto, siempre un *quantum* o magnitud material a recorrer en términos materiales, y de su método realista, descriptivo y crítico de esa materialidad, en los términos enunciados.

2. Las nuevas categorías ante los nuevos fenómenos: ciencia y deseo

Como se ha mencionado, la ciencia no es filosofía, ni es ideología. El discurso científico dispone de su propia condicionalidad, y, si bien existen diversas modalidades a las que conviene tal denominación, la consideración de este trabajo toma la designación definida a partir del paradigma de objetividad fenomenológica, acto que implica la asunción solo relativa de la tesis del "fundamentalismo pragmático". La ciencia no es filosofía porque esta tiene por cometido resolver el problema de la existencia y no la descripción causal inteligible de los fenómenos a través de los cuales esa existencia se realiza y presenta ante el científico. La ciencia no es ideología porque sus enunciados no están determinados por aspiraciones de transformación de la realidad sin consideración a una explicitación previa causal fundada racionalmente de los procesos reales, sino según una modificación interesada y subjetivamente legitimada de estos.

El paradigma de ciencia exige el reconocimiento de "presencias" inconvenientes cuando la intención es explicitar la realidad en términos de secuencias demostrativas inteligibles, ordenadas a partir de las tesis aplicadas, hecho que afecta sensiblemente a las denominadas "ciencias sociales", donde las intromisiones desiderativas del científico alteran en múltiples ocasiones la consistencia de la teoría enunciada. El primer aspecto persiste vinculado al hecho de que la relación de causalidad en las ciencias "sociales" entre una acción y una reacción humana individual, grupal o colectiva tiene carácter eventual, potencial o probable. Esta característica traduce ciertas limitaciones cuando, a pesar de declararse el abandono explícito de las posiciones idealistas o utópicas, el científico no puede "abstraerse" por completo del contexto existencial en el que vive, donde se ha educado, trabaja y asume pertenencias de distintos órdenes.

Esa propensión a introducir el interés personal, grupal o corporativo en la explicitación de "lo real" tiene su máxima expresión en el idealismo propositivo, que intentó desplazar los enunciados de la ciencia política hacia consideraciones de orden moral o afirmaciones avaladas desde la ideología o ámbitos precientíficos.

3. Las producciones de poder y los sistemas de relaciones políticas

El conjunto binario que divide entre producciones agonales y consensuales de poder admite distinciones especificadoras fundadas en dinámicas diferentes y procesos alternativos. En la historia humana la ciencia política reconoce en la guerra el más eficiente y extraordinario proceso de producción de poder, de-

bido a que ella neutraliza y suprime las resistencias externas al sujeto vencedor y determina por completo las condiciones de relación en el nuevo orden que inaugura o consagra. Por otra parte, la ciencia política destaca en el sistema capitalista de producción de bienes y servicios un muy eficiente y exponencial procedimiento de producción de poder. Los aspectos agonales del capitalismo están determinados por su dinámica de competencia y el alcance sustitutivo de su acumulación, que termina "convirtiendo" a la realidad en dinero, y al dinero en conflicto.

Un sistema de producción de poder vinculado a los dos anteriores ha sido el comercio internacional, que presenta ambigüedades propias de un procedimiento que puede surgir de enfrentamientos agonales o consagrarse por vías de consenso. Otro proceso relevante de producción de poder en el escenario mundial es la emisión de la moneda hegemónica, que cumple las funciones de unidad de cuenta, reserva de valor y medio de pago, de "curso legal" entre los miembros del sistema internacional, condicionando sus comportamientos y relaciones posibles.

En el escenario internacional persisten, por ende, múltiples procedimientos de producción de poder, desde relaciones de señorío hasta el espionaje y la negociación, pero la experiencia de la ciencia política en esta materia se ha visto superada por la velocidad de acontecimientos que sublimaron algunas modalidades específicas de esa producción y, sobre todo, aquellas generadoras de poder privado extraordinario en términos de influencia mundial y existencia real.

4. La extrapolación fatídica: el sistema planetario y los conflictos originales

Hasta mediados del siglo XX, el objeto de investigación de la ciencia política en el campo internacional estaba concentrado en evaluar y explicitar los conflictos y la evolución de estos en un contexto de relaciones impositivas o consensuadas entre los sujetos del sistema internacional. La evolución de nuevos procesos de producción, acumulación y conservación del poder permitieron en las últimas décadas la emergencia y consolidación de subjetividades alternativas a los Estados nacionales, resultantes de la vigencia del neocapitalismo mundial y la tecnocracia globalizadora.

Las subjetividades alternativas, tanto en el orden corporativo privado, como en la conformación de grupos o colectivos virtuales gracias a las "redes sociales", que actúan por "fuera" y "al margen" del Estado, modificaron el escenario internacional disponiendo, junto a los actores o sujetos históricos (nacionales, étnicos, religiosos, etc.) y políticos (Estados y organismos internacionales), a otros agentes novedosos con dinámicas o comportamientos disruptivos sobre las modalidades tradicionales de producción, acumulación y conservación del poder.

El poder privado extraordinario, un emergente radicalmente traumático de las relaciones internacionales, es para la ciencia política el dato contemporáneo elemental en ese campo, que le obliga explicitar las evoluciones de tal capacidad y su imposición sobre el mismo poder público que antes se imponía, lideraba o contenía al primero. Este dato constituye la extrapolación fatídica del siglo XXI, cuando el mundialismo económico

y la tecnocracia globalizadora irrumpen en su carácter de dinámicas privadas productoras de secuencias complejas de poder alternativo que sustituyen, o progresivamente reducen, las dimensiones y el alcance del poder ciudadano y del Estado que lo sustenta.

El sistema internacional es, en estos términos, una parte de un escenario mayor donde, a los conflictos sistémicos entre sujetos políticos colectivos, se agregan conflictos asistémicos provocados por las subjetividades alternativas, tanto corporativas privadas como virtuales o "digitalizadas". Un conflicto es asistémico en el campo de la política internacional cuando tiene su origen en subjetividades alternativas a las instancias públicas, y asimismo implica formas no estatales o institucionales de producción de poder, pero con capacidad para alterar o sustituirlas. El original escenario actual dispone, por ende, de una nueva extensión, no internacional sino planetaria, única "geografía" apta para contener y comprender, junto a los procesos tradicionales de autoridad e imposición, a los radicales procedimientos de producción de poder del siglo XXI, los conflictos asistémicos que estos provocan sobre los Estados y las subjetividades originales que aquellos consolidan y viabilizan.

5. La producción de poder internacional y la producción de poder global

La ciencia política, según se ha enunciado, puede identificar que ha existido históricamente un conjunto de procesos de producción, acumulación y conservación del poder, en los cuales debe distinguirse entre dos grandes categorías: agonalidad y consenso. Históricamente las relaciones internacionales estu-

vieron signadas por la agonalidad, donde la guerra, la invasión, la ocupación, el sometimiento, la dominación, etc., forjaron los vínculos más relevantes entre los sujetos que demostraron disposición a predominar y expandirse ante otros conjuntos poblacionales o entidades similares.

En este ámbito pueden identificarse tres subconjuntos: (1) el de la agonalidad "horizontal", donde se enfrentaban las potencias dominantes con capacidades semejantes para dirimir conflictos de hegemonía, (2) el de la agonalidad "vertical", cuando una etnia o grupo nacional organizaba un sistema de poder dirigido a someter o dominar a otro más débil o inferior en su capacidad político-militar, y (3) el de la agonalidad "latente", que comprendía a los grupos o colectividades humanas organizadas políticamente que, por indiferencia o exclusión, no implicaban relevancia presente para los agentes involucrados en los otros dos casos, pero contenían amenazas potenciales con evoluciones peligrosas para sus eventuales "contrapartes".

También en esa historia existieron, aunque en forma menos persistente, procesos de asociación, cuando las alianzas, el comercio y la cooperación posibilitaron la convergencia no traumática de grupos o entidades políticas, a través de procesos de integración, acuerdos operativos, actividades compartidas, etc. Desde el siglo XIX, algunas potencias, primero europeas y luego de otro origen, intentaron postular la necesidad de organizar las relaciones internacionales según registros de cooperación y asociaciones virtuosas para el conjunto de los sujetos participantes. Las grandes conflagraciones sufridas por hombres de todo el orbe, la conflictividad integral y la organización de la capacidad de destrucción masiva desmintieron a los pro-

fetas del progreso indefinido y las concordias respetuosas del hombre.

En la parte final del siglo XX, las tecnologías revolucionarias en los campos de la informática, las telecomunicaciones, los nuevos materiales, la nanoefectividad o las energías alternativas, han provocado un resultado de cambio y transformación radical de las relaciones intersubjetivas, no solo en el ámbito de lo individual, sino y principalmente en el mundo de lo colectivo.

El dato inquietante es que a la revolución en el campo del poder material para la civilización le ha sido correlativa una pérdida de sentido y de intencionalidad dotada de significados y valores pertinentes para organizar la convivencia virtuosa. Obviamente que el planteo de esta cuestión remite a consideraciones precientíficas, pero desde la ciencia se destaca la alta conflictividad de una expansión material sin referencias de sentido y la intensidad destructiva de los efectos que su lógica impone. El entusiasmo inicial devocionario de la dinámica en consolidación había apurado los trazos de una "ideología del progreso excepcional", en autores como Alvin Toffler (*La tercera ola*) y Zbigniew Brzezinski (*La era tecnotrónica*), creyentes en las virtudes irrestrictas del proceso en desarrollo material.

Sin embargo, después de los años 60 del siglo XX, el mundo había comenzado a moverse en términos disímiles a los consensuados durante el bienio 1944-1945, y las nuevas tecnologías irrumpían en una "evolución" no deseada, que desviaba el proceso de convivencia hacia coordenadas de egotismo, conflictividad creciente de intensidades variables e insectificación social aguda. Durante esa década, la implosión de la cultura

saturnal de los WASP (White, Anglo-Saxon Protestant) en los Estados Unidos implicó cambios decisivos en la estrategia de Washington para mantener la supremacía mundial, insistiendo en revertir las contrariedades reservadas por la historia a los poderosos.

El error de cálculo de la estrategia Nixon-Kissinger de mantener la supremacía de EE. UU. a partir del proceso de transnacionalización del capital era consecuencia de evaluar a este en términos de procedimiento de producción de poder según las coordenadas de criterios económicos nacionales, sin comprender que esa proyección y el dimensionamiento consecuente serían la condición necesaria para la autonomización del capitalismo. Esa autonomía persistiría basada en el despliegue de estrategias corporativas concentradas en el excluyente interés privado y la consolidación de las subjetividades que las aplicaban, con magnitudes y complejidades en sus capacidades nunca imaginadas en el pasado. Con las primeras décadas del siglo XXI, los políticos contemplaron la consolidación, y en algunos casos sin comprender cabalmente, de un "orden híbrido mundial", donde la irrupción de las nuevas dinámicas de producir poder corporativo privado alteraron sustancialmente aquellos procesos públicos de producción, acumulación y conservación del poder, que habían permitido la vigencia del sistema internacional durante el siglo anterior.

6. Las fuerzas disruptivas creadoras y la mutación de las producciones de poder

El neocapitalismo, también denominado "tecnocapitalismo" o "capitalismo irrestricto", es un proceso de producción de po-

der exponencial determinado por estrategias privadas o corporativas no públicas, que entrega a quien lo organiza capacidades extraordinarias de transformación de la realidad y de imposición de sus intereses sobre otras instancias, incluidas las propias del poder estatal.

Este proceso revolucionario de producción capitalista presenta la efectividad de una singular dinámica que deconstituye a los sujetos nacionales, en la medida en que genera poder corporativo privado de alta intensidad, cuya lógica está fundada en la organización autónoma de secuencias "técnicas" para producciones reales y financieras, con alcance "universal" y "necesario", imponiendo sus vigencias, comportamientos y prácticas homogéneas y unívocas para todos los seres humanos, sin distinciones religiosas, étnicas o culturales. El tecnocapitalismo es la forma de producción capitalista que más influye en la estandarización reductiva de las conductas humanas, contrariando la singularidad identitaria o de pertenencia de las comunidades locales, nacionales o regionales. La resistencia o posición contraria en términos convencionales de los sujetos públicos resulta irrelevante ante la dinámica devastadora de la tecnología y del capitalismo asociados en la nueva lógica de la efectividad ilimitada. Esta realidad demuestra que el problema no es el capitalismo, sino la deformación extrema de su versión irrestricta, surgida de la convergencia entre la ingeniería corporativa, la expectativa de beneficios extraordinarios y las nuevas tecnologías de construcción de "realidades alternativas".

La deslocalización y automatización técnica de las producciones de bienes y servicios reales, que distribuyen secuencias económicas por todo el mundo, es el correlato de la alta virtua-

lización de los servicios financieros, que realizan operaciones multiplicadas sobre mercados de futuro y "procesos ficcionalizados", configurando ambas dimensiones los fundamentos básicos de ese capitalismo tan flexible como incongruente y final.

A las tensiones entre los Estados nacionales, proclives a organizar procesos de producción de poder, según coordenadas de conflictos sistémicos y soluciones político-militares, la ciencia política debe agregar las contrariedades provocadas por las subjetividades alternativas a los sujetos históricos y políticos, manteniendo un relativo equilibrio a partir de la contradicción entre producciones de bienes reales y producciones de servicios financieros, desdoblándose estos últimos (y creando nuevas contradicciones) entre inversiones reales y derivados fictos. En ese capitalismo es tan relevante la innovación tecnológica como la generación de expectativas o deseos según derivados financieros, formalmente concebidos y "virtualmente realizados".

Por su parte, la revolución tecnológica de las últimas décadas fue de tal magnitud que su vigencia disparó un proceso "globalizador" que posibilitó la autorreferencialidad de la técnica, "liberada" de la carga de soportar significados o sentidos "externos" a ella, hasta transformarse finalmente en tecnocracia.

Un dato más que relevante es la confusión entre estos dos procesos cuando en el propio ámbito de la ciencia política no se distingue entre la dinámica proyectiva del capitalismo y la dinámica funcional de la tecnocracia. La globalización es un fenómeno tecnocrático, no un proceso económico. La expansión del capitalismo irrestricto es por otra parte un fenómeno con alcance mundial debido a la reorganización de las secuencias

productivas reales o financieras fundada en una "transnacionalización" de la economía. Pero ambos procesos, que finalmente coinciden en "capturar" las prácticas de convivencia humana y determinarlas en forma "universal" y "heterodoxa", también sufren de las tensiones y contrariedades que tal diferencia de "legalidad" implica para cada uno de ellos.

La tecnocracia es, por ende, el factor condicional porque ambos procesos, la globalización tecnológica y el mundialismo económico, persisten determinados por su influencia decisiva e ineludible. La tecnocracia otorga eficiencia a la economía hasta dimensionarla con alcance mundial y entrega efectividad a la política en tanto esta intenta conservar su capacidad pragmática de influir sobre la realidad a pesar de todo. En cualquier caso, ambas atribuciones demuestran cómo la totalidad del proceso de interrelaciones entre los entes involucrados persiste determinada por la tecnología, que debido a tal fenómeno ha desplazado y sustituido a las instancias tradicionales de producción de poder político, como lo eran la religión, la historia, la filosofía, y hasta la ciencia misma, cuya importancia depende en el presente de la posibilidad de servir y regenerar a la tecnología y perfeccionar su efectividad.

7. Nuevos sujetos, nuevos procesos y nuevos conflictos

El poder producido por las corporaciones supranacionales (con formas de empresas o de fondos de inversión), y acumulado en activos reales o financieros, implica una proyección autorreproductora excepcional de la energía-capacidad privada, que multiplica exponencialmente su efectividad sobre el poder público y exige retrocesos relevantes para el Estado, tanto en su

sistema institucional de gobierno ciudadano, como en sus aspiraciones normativas de consensos sociales y equilibrios internos.

Un hecho decisivo del siglo XXI para la ciencia política es la emergencia y consolidación de originales subjetividades "heterodoxas" en consonancia con tales formas de producción de poder privado, que ejercen sus capacidades al margen y hasta en contra del poder público. Este dato no sería demasiado relevante si no fuera por el efecto que tal emergencia proyecta sobre el sistema internacional y las instituciones y los procedimientos nacionales de producción de poder. Una nueva dinámica en la producción de poder relativamente importante y hasta decisiva para comprender la evolución de las relaciones internacionales atraviesa todo el campo de la política y del poder en el presente, de forma que genera nuevos fenómenos y conflictos antes inexistentes para tal ciencia.

Esos conflictos, a los que conviene la designación de "asistémicos", son tales porque pueden distinguirse de los conflictos propios del sistema internacional, que suceden en coordenadas de lógica relacional entre los Estados miembros. Los conflictos asistémicos responden a la lógica proyectiva del capitalismo corporativo transnacional y a la lógica funcional de la tecnología revolucionaria globalizada, transformada en tecnocracia hegemónica. La ciencia política descubre asimismo conflictos intermedios cuando determinados hechos o fenómenos ilícitos ocurridos en el ámbito internacional presentan dinámicas con rasgos que remiten a los otros dos tipos de conflictos. Las secuencias del narcoterrorismo, los procesos del terrorismo fundamentalista islámico, la trata de personas, la esclavitud encu-

bierta y ciertas actividades criminales asimilables a ellos tienen sus propias características y deben ser analizados en sus alcances y efectos pertinentes.

8. La ciencia política y los ejemplos concretos: casos de conflictividad asistémica

Un caso interesante de conflictividad asistémica estuvo representado por el denominado "*default* argentino" durante los últimos años del gobierno de Cristina Fernández de Kirchner (2011-2015). Este fenómeno de incorrecto encuadramiento del problema sufrido por el Gobierno argentino de entonces fue producto de una percepción equivocada sobre su carácter, debido precisamente a la aplicación de categorías impertinentes, hecho que provocó serias dificultades para alcanzar su resolución satisfactoria en términos de poder público, es decir, para encontrar una solución que evitara daños sustantivos al sistema de existencia y de relaciones de la Argentina. La incorrecta comprensión de la naturaleza irregular del conflicto involucrado es un dato elemental de la cuestión, y haberlo tratado en términos de conflicto bilateral o internacional no permitió asumir la intensidad ni la complejidad del problema en sus justos términos. El enfrentamiento provocado por los fondos tenedores de bonos defaulteados de la Argentina, adquiridos en el mercado secundario a precios irrisorios, no constituía un conflicto sistémico entre la República Argentina y los Estados Unidos de América, sino un conflicto entre un grupo de esos fondos privados y el Gobierno argentino.

En la historia de las relaciones internacionales, este conflicto representa un hito debido a la trascendencia de los efectos pro-

cesales y normativos que, a partir de lo actuado por los agentes públicos y privados involucrados, han persistido para el futuro como "paradigma de resolución" de problemas similares. En ese proceso, la ciencia política puede detectar los siguientes componentes problemáticos desde las posiciones de poder y según el eventual potencial para producirlo:

La neutralización del intento ejecutado desde el poder público por Estados soberanos a través de la ONU para regular el problema de la reprogramación de sus deudas no tuvo éxito, y esto implicó un serio revés en la puja entre ambas instancias.

- La consolidación de la posición corporativa al demostrar y consagrar la especificidad contractual sobre los requerimientos públicos es un elemento decisivo para el poder privado y su capacidad de imponerse como instancia autónoma ante el poder público de los Estados.
- La imposibilidad de intervención de la potencia estadounidense para influir o morigerar las decisiones jurisdiccionales de sus órganos judiciales con respecto a cuestiones como la planteada confirma la capacidad de acción autónoma de las corporaciones privadas en materias no sometidas al arbitrio de la autoridad pública.

La decisión final y la imposición de su voluntad por parte de los fondos "buitres" define la relación de fuerzas por "fuera" del sistema internacional a favor de subjetividades colectivas privadas con respecto a los Estados, demostrando la capacidad de acumular y conservar poder por las corporaciones privadas, gran parte de la cuales manejan y controlan más potencia efec-

tiva para influir sobre los procesos políticos reales que la mayoría de los países del mundo.

Uno de los datos que más sorprende a muchos observadores es la apelación a instancias públicas por parte de las subjetividades corporativas privadas para poder alcanzar sus objetivos. Esta superestructura jurídica y judicial responde al proceso de transnacionalización del capital, donde el espacio público ha "receptado" instituciones y normas requeridas por el capitalismo irrestricto para salvaguardar sus intereses, ante eventuales amparos alegables bajo la cobertura de la "soberanía" por parte de los Estados, o personas físicas o jurídicas nacionales, en el cumplimiento de los compromisos asumidos "ante el mercado".

Esa superestructura jurídica y judicial es en sí misma un procedimiento de producción de poder que opera, junto a otros, sobre los Estados nacionales y las instancias públicas, incluido el propio Gobierno del que forman parte, con criterio de reconocimiento y aplicación del principio de "extraña jurisdicción consensuada" y "garantías contractuales especiales". Todas estas concesiones otorgadas por el Estado a los "mercados" fueron autolimitaciones que este se impuso para operar en términos de demandante "virtuoso" necesitado de dinero, que, si bien en una parte sustantiva es emitido públicamente, en otra es creada por los propios agentes privados, acumulándose y perseverando disponible en cantidades ingentes por las corporaciones y las nuevas formas de producción de poder. Parte del proceso de autorrestricciones aplicado por los Estados ha consistido en dejar en manos de las corporaciones complejas transnacionales dedicadas a las producciones financieras actuar conforme al "control interno" (Acuerdos de Basilea II y III), confirmando la

autonomía del capital ante las ciudadanía y los Gobiernos. La ciencia política confirma que, en términos económicos, la descripción de los fenómenos de los últimos tiempos denuncian la vigencia de un proceso de producción de poder privado según la lógica del "autocontrol" corporativo, combinada con la ausencia de riesgo, finalmente solventada por dinero público a través de la denominada "expansión cuantitativa" y las operaciones de "salvataje" sistémico pergeñadas por los políticos, hechos que confirman la existencia de una versión paradójica del capitalismo, fundada en la desaparición de conflictos de competencia y la reducción mínima de imprevistos.

Un segundo ejemplo interesante de conflictividad asistémica está vinculado con el desarrollo del otro gran proceso alterador del sistema internacional, encarnado en la globalización tecnocrática. Este proceso presenta dificultades evidentes de conocimiento y organización al estar dinamizado por una lógica funcional, donde los servicios tecnológicos y las dimensiones virtuales de su efectividad atraviesan las relaciones humanas al margen del Estado y lejanos al interés público.

En la historia de las relaciones internacionales, siempre que un logro tecnológico o un instrumento técnico demostraban efectividad suficiente como para "perforar" las fronteras de los Estados, los miembros del sistema internacional organizaban alguna conferencia específica para acordar un convenio que regulara su aplicación y sus efectos. Esto sucedió en numerosos casos, de los cuales los más recordados son la invención de la radiotransmisión, la construcción de aeronaves o la organización de las telecomunicaciones.

Sin embargo, los Estados miembros del sistema internacional han fracasado en este sentido ante la aparición de las tecnologías de la comunicación digital y la organización de redes ejecutivas transnacionales a través de instrumentos informáticos, el proceso más traumático aunque silente para las poblaciones nacionales y sus identidades, formas de vida e intereses colectivos.

Sobre una ficción que exacerba los atributos virtuosos de la tecnología, las nuevas herramientas posibilitan en el mundo real violar la capacidades soberanas de los Estados, operar en contra de las decisiones de los Gobiernos, afectar los derechos de los ciudadanos, cometer delitos aberrantes, facilitar el crimen organizado, y un extenso etcétera que pone entre paréntesis todas las virtudes elocuentes que pueden ofrecer esas instancias tecnológicas para el desarrollo humano y el bienestar colectivo. Todo intento de legislar sobre esta cuestión fracasó, porque los actores privados, tanto los que producen el poder tecnológico, como aquellos usuarios sobre los cuales se ejerce ese poder, demuestran una extraña simbiosis con algunos Estados, cuya superioridad tecnológica les permite administrar gran parte del proceso a su favor.

De todos modos, ante los aspectos negativos del fenómeno, se han presentado intentos aislados por legislar en los países desarrollados sobre las dimensiones y actividades de las corporaciones organizadas a partir de servicios virtuales y producciones relacionadas con ellos. Uno de los temas preocupantes consiste en la actividad de los gigantes monopolios infodigitales, que no sufren ninguna clase de competencia dado el tipo de servicio que ofrecen y la capacidad tecnológica de que dispo-

nen. Gigantes como Google o Facebook provocan serios trastornos a los Estados y los procesos de producción de poder público. Posiciones hegemónicas al estilo de Apple o Amazon resultan a todas luces incongruentes con un sistema que establece en la libre competencia su norma fundacional.

Ante esas realidades, el viejo problema de aplicar la Ley Antitrust por parte de la Comisión Federal de Comercio de EE. UU. para desarticular posiciones dominantes o monopólicas no hace sino obligar a reorganizar en un *holding* diversas empresas que antes eran una sola, sin resolver efectivamente la cuestión disruptiva de la concentración y el desarrollo de estrategias corporativas traumáticas para el interés público.

En los últimos tiempos, un proyecto de ley del senador Josh Hawley (Misuri) ha intentado reducir las adicciones de los usuarios a los servicios y programas ofrecidos por internet, a partir de la imposición de límites y horarios a cumplir por los adolescentes ante las pantallas de sus computadoras, así como restricciones para la participación de los usuarios en las redes sociales. La denominada "Social Media Addiction Reduction Technology Act" (Ley de Tecnología de Reducción de la Adicción a las Redes Sociales), y conocida por sus siglas como "Smart Act", es un extraño producto normativo que intenta resolver "desde abajo" un problema que exige una resolución estratégica por parte de los Estados. Cuando muchos de estos problemas asistémicos se presentan, los afectados observan con atención ciertas "respuestas" de la administración surgidas en entornos políticos y culturales muy diferentes a los definidos como "occidentales". La ciencia política analiza si ambas posiciones extremas, la prescindente y la controladora, podrán su-

perar el conflicto encontrando un punto donde el interés de los ciudadanos, y de los Estados que los representan, obtenga el equilibrio entre una debida protección y respeto y el acceso responsable a los efectos virtuosos de la tecnología.

9. Las tendencias predominantes y las "reacciones nacionales"

Ante las características disruptivas del capitalismo mundial y de la globalización tecnocrática, la ciencia política observa la emergencia de movimientos o fuerzas políticas en el continente europeo que reivindican valores o capacidades para sus respectivas comunidades nacionales, en términos no compatibles con la lógica de producción de poder de tales vías extremas de efectividad, que intentan mantenerse al margen y en adversidad del interés público y la subjetividad colectiva. Este fenómeno también plantea la intención de reformular el proceso de producción de poder público y requiere nuevas categorías para su debida comprensión.

Los partidos y políticos profesionales intentan defender sus posiciones de compromiso con los procesos de producción de poder privado calificando a las "reacciones nacionales" de engendros populistas o engaños disfuncionales con nostalgias del pasado soberanista. La realidad de esos procesos, cuando es abordada por la ciencia política, evidencia las derivas ideológicas de tales imputaciones descalificadoras.

La ciencia política destaca tal carácter cuando comprueba que el antecedente más exitoso en el tratamiento del desafío que implicó la expansión de la nueva dinámica productora de poder corporativo privado estuvo representado por la estrate-

gia de la República Popular China, que, debido a su esquema de "democracia popular", tuvo la posibilidad de planificar un sistema eficiente en términos políticos, combinando las dimensiones proactivas de los tres mercados: el mercado nacional, el mercado internacional y el mercado mundial.

También el Brexit puede comprenderse, en la lógica de las reacciones nacionales, como un esfuerzo por reivindicar dimensiones soberanas que no pueden ser transferidas a otras instancias, a menos que se renuncie a la subjetividad colectiva fundada en el Estado nacional y el sistema creado según su lógica. El Brexit es una retracción sobre sí mismo de un reino que intenta la recuperación de la integridad estatal, proyecto de interés para las aspiraciones de las corporaciones y los fondos de inversión "británicos", urgidos por la necesidad de consolidar su supremacía y sortear la excesiva condicionalidad de las normas de la Unión Europea, sobre todo en el ámbito de los servicios financieros.

Paradójicamente, la presidencia de Donald Trump representa otro ejemplo de una "reacción nacional" en la placenta misma desde donde el capitalismo inició su proceso de transnacionalización en la creencia de que tal proyección permitiría a los Estados Unidos mantener la supremacía mundial. Con más de cuatro décadas desde que comenzara el proceso, una mayoría de la ciudadanía y no pocos dirigentes de la potencia del norte perciben que su derrotero no conduce a la defensa de sus derechos y al mantenimiento de su sistema de vida y, al mismo tiempo, confirma que China avanza, gracias a una estrategia de administración virtuosa de los conflictos asistémicos, hacia la consolidación de una posición favorable en la resolución del

conflicto de hegemonía explícito que protagoniza contra Washington.

Por último, el ejemplo de que la idea de un "capitalismo europeo con proyección mundial" derivado del esquema de Bruselas después de Maastricht es en la actualidad cuestionada por nuevas fuerzas políticas que se oponen a repetir el periplo de otras poblaciones y abandonar sus pertenencias culturales y modos de vida, y resulta también una versión de las reacciones nacionales tan temidas por los políticos profesionales.

En este contexto, la ciencia política comprueba que las reacciones nacionales van generando una "conciencia alternativa" (¿otro proceso de producción de poder?) a la de un mundo normalizado y definitivo, así como respuestas no convencionales ante la emergencia de los nuevos conflictos. Esa ciencia susurra al oído de las nuevas generaciones que la historia no se ha resignado a la condena de Fukuyama, ni ha perdido la vocación por insistir en afirmar la existencia en lugar de degradarla o soportar su ruina, como insinúa la política postmoderna.

10. Conclusiones

El investigador-analista de la ciencia política, en su versión de mayor intensidad, debe asumir la tarea de describir fenómenos colectivos que, en su expresión elemental, comprenden procesos decisivos de producción de poder.

El poder político en los últimos tiempos ha decantado su existencia principalmente sobre coordenadas materiales, alejándose de las secuencias simbólicas y de sentido que actuaban en carácter de su núcleo decisivo, y se ha transformado en ca-

pacidad efectiva de imposición sobre los seres humanos o de transformación de entornos naturales y sociales.

El poder político persiste en el presente organizado en secuencias y entramados que sustentan relativamente la existencia colectiva y ordenan los sistemas de convivencia humana, pero ha sufrido alteraciones en su naturaleza y alcance desde el momento en que tiene en la producción privada corporativa su principal fuente de antagonismo, tanto en su generación, como en su acumulación y conservación.

El conjunto de fenómenos de interés para el político contemporáneo es que el poder de producción privada ha desplazado y en muchos casos sustituido el poder de producción pública, donde el Estado era la instancia decisiva que en nombre de los ciudadanos o súbditos generaba las secuencias y entramados que sostenían la convivencia colectiva.

El poder de producción privada ha progresado de modo tal que su efectividad se ha tornado decisiva para la vigencia de los sistemas contemporáneos de convivencia y para la existencia misma del Estado, aun al costo del debilitamiento y la crisis de este.

El poder privado ha multiplicado la capacidad de imposición y de transformación de las subjetividades corporativas que surgen bajo su amparo y disponen de efectividad similar o superior a la mayoría de los Estados del sistema internacional.

Las subjetividades heterodoxas que ejercen sus efectividades y son constituidas por el poder privado generan conflictos asistémicos a los sujetos históricos y políticos que integran el sistema internacional, convirtiéndose en instancias de disputa y

competencia por la capacidad de imposición y transformación del mundo.

El escenario internacional debe ser considerado por el investigador-analista de la ciencia política como un escenario planetario que no solo contiene producciones y conflictos sistémicos de poder interestatal, sino que también comprende conflictos y procesos de producción asistémicos entre ese poder y el poder privado corporativo.

La consecuencia virtuosa del correcto encuadramiento de los conflictos y los procesos de producción de poder dependerá de la descripción científica objetiva y de la resolución práctica acertada de los fenómenos que estos implican.

El problema real para la comunidad consiste en revertir el proceso de progresión asimétrica de expansión del poder privado sobre el poder público, para evitar la crisis de la representación de los intereses y derechos de los ciudadanos por parte del Estado, convirtiendo tal fenómeno disruptivo en una convergencia virtuosa donde aquel poder recupere el sentido de servicio e integración de la convivencia colectiva.

Si la historia es experiencia colectiva acumulada, la conciencia dicta que la resolución de este problema no es sino la superación estratégica de las contrariedades potenciales que existen y existieron entre democracia, capitalismo, tecnología e interés nacional.

Bibliografía

Aloé, Víctor Dante (2003). *La agonía de "occidente"*, Editorial Emecé, Madrid.

Aloé, Víctor Dante (2013). *El futuro imposible*, Editorial Dunken, Buenos Aires.

Bregolat, Eugenio (2008). *La segunda revolución china*, Editorial Destino, Barcelona.

Bricmont, Jean (2008). *Imperialismo humanitario*, Editorial El Viejo Topo, Barcelona.

Brzezinski, Zbigniew (1982). *Between Two Ages: America's Role in The Technetronic Era*, Praeger Editions, Nueva York.

Delclaux, Sofía, y Justribó, Agustín (2013). *¿Quién manda aquí? El poder en colapso*, Editorial Almuzara, Córdoba (E).

De Sousa Santos, Boaventura (2011). *El milenio huérfano: ensayos para una nueva cultura política*, Editorial Ilsa, Madrid.

Giddens, Anthony (2007). Europa en la Era Global, Editorial Paidós, Barcelona.

Nye, Joseph (2004). *Soft Power: The Means to Success in World Politics*, Ed. PublicAffairs, Nueva York.

Streeck, Wolfgang (2016). *Comprando tiempo*, Katz Editores, Buenos Aires.

---

1. Abogado, licenciado en Ciencias Políticas, licenciado en Relaciones Internacionales, licenciado en Filosofía, Diploma D.E.A. en Historia Contemporánea, doctor en Estudios Europeos. Diplomático (J). Autor de La agonía de occidente, El futuro imposible, Europeos y americanos: conflictos y armonías, El cristianismo y el fin, y El peronismo original y las originalidades posperonistas. Correo electrónico: rojense@gmail.com.↵

Elementos indispensables de metodología en proyectos de tesis de relaciones internacionales

María Verónica Gurucharri[1]

Palabras clave: proyectos de investigación, tesis, problema de investigación, objetivos, metodología.

1. Introducción

La precisión y la coherencia son dos características imprescindibles que deben tener todos los proyectos de investigación. Tratándose de ciencias sociales, estos atributos suelen ser una gran dificultad para los alumnos. Este obstáculo para definir, describir y explicar con claridad se visualiza no solo en el planteo del problema de investigación, sino a lo largo de todo el proyecto, incluso durante la tesis.

Por otro lado, la transición de la lluvia de ideas a la concreción en un problema es la etapa de la investigación que explicitan como la más difícil. Y es lógico que esto sea así, ya que se enfrentan con el desafío de identificar hechos o acontecimientos históricos que requieren ser investigados como objetos de estudio, de manera mutidimensional. La realidad es muy compleja, y recortar una parte pequeña de ella y abordarla con originalidad no es una empresa fácil. Los tesistas aquí deben dar cuenta de los saberes adquiridos durante toda la carrera, recu-

rriendo a los conocimientos alcanzados, pero también reinterpretándolos con una mirada crítica.

Otra dificultad que viven los alumnos consiste en articular correctamente las distintas partes del proyecto y, posteriormente, de la tesis. Los diferentes apartados son como islas, terrenos aislados, cuando en realidad deberían estar enlazados, no solo por el contenido, sino también en la redacción, de manera tal que la lectura fluya y lleve al lector por un camino sin "sobresaltos"[2]. Concretamente, por ejemplo, la interpretación de los datos utilizados, ya sean primarios o secundarios, debería estar "iluminada" por el marco teórico, de manera tal que esa lectura sea sólida, completa y enriquecedora, y no compartimentos estancos sin ninguna interrelación.

Hemos notado asimismo, en muchos de los casos, un exiguo conocimiento del lenguaje y la utilización de escaso vocabulario en varios de los tesistas. Esta falencia probablemente se esté debiendo al triste hábito actual de comunicarse entre los jóvenes de manera escueta y elemental y, por otro lado, tal vez a la insuficiente lectura de buena literatura, ya que la gente solo aprende a conocer profundamente su idioma a través de la literatura. La utilización de las redes sociales también ha llevado a deformaciones monstruosas del lenguaje, y hablar de esa manera es pensar de esa manera también… (Vargas Llosa, 2017). En la mayoría de los casos se expresan utilizando pocas palabras, y esto habla de la pérdida de matices y del empobrecimiento del lenguaje. En muchas ocasiones observamos también grandes dificultades para la comprensión de textos, y para reflexionar sobre ellos. Por eso son tan importantes las buenas lecturas, que recomendamos insistentemente desde el taller de tesis, no

solo por el enriquecimiento personal, sino también para facilitar el florecimiento de una buena escritura.

Si bien el avance tecnológico ha traído enormes e indiscutidas ventajas a las sociedades actuales, en el caso de los jóvenes, las redes son gran fuente de distracción, y esto les ocasiona déficit de atención y dificultad de concentración a la hora de querer desarrollar un trabajo escrito. Requiere un enorme esfuerzo de parte de ellos vencer esa "tentación" y lograr focalizarse en su tarea[3]. Ante esto la única sugerencia posible es superar este obstáculo planteándose metas cortas, sencillas de alcanzar, de manera de percibir pequeños logros y no perder la motivación en el trayecto. Por ejemplo: proponerse leer en ese rato solo un capítulo del libro. Probablemente, durante la lectura puedan finalmente lograr la concentración y continúen leyendo mucho más que un capítulo. También resulta muy útil hacer anotaciones a medida que se va avanzando; de esta manera, el lector se va "apropiando" del texto, y es un terreno muy fértil para el surgimiento de propias ideas. Estas anotaciones, marginales o en un texto aparte, cuando luego son repasadas, pueden generar reflexiones y también preguntas respecto del problema a investigar. Es muy importante y siempre recomendado este registro, no solo por los conceptos o pensamientos que surjan, sino porque puede ser un bosquejo inicial en forma de memo para luego ser desarrollado e incorporado al trabajo final.

2. ¿Por qué resulta tan difícil la realización de la tesis?

La realización de la tesis parecería *a priori* una tarea ciclópea. Los alumnos la sienten como una labor tortuosa, muchas veces vivida no solo con gran preocupación, sino también con angus-

tia. Por eso es importante ocuparse, en vez de preocuparse, y proponerse escribir todos los días un mínimo de tiempo y luego cumplirlo (aunque parte de ese material después sea descartado, ya es sabido que el peor borrador es mejor que la hoja en blanco).

En gran parte, la dificultad en el progreso del trabajo se debe a que es 100 % autogestionado. La elaboración del proyecto de tesis es totalmente diferente cualitativamente hablando con respecto a la carrera cursada. Los alumnos llegan a esta instancia después de leer textos y reproducir su contenido durante 4 años aproximadamente. En el proceso de la tesis, hay una gran diferencia: ya no van a repetir producciones ajenas, sino que deben producir conocimiento ellos mismos. Este salto cualitativo representa un gran esfuerzo intelectual e incluso creativo. No es sencillo y requiere mucha lectura, reflexión, análisis, dedicación y hasta imaginación.

A esto se le suma la "soledad" del investigador, que debe avanzar sorteando obstáculos manteniendo el ritmo de escritura, sin agotarse en el largo proceso. Aquí radica la importancia de, por un lado, los talleres de apoyo de tesis brindados por las respectivas universidades y, por el otro, y no menos importante, del acompañamiento de un padrino/tutor que guíe y brinde sus conocimientos sobre el tema al tesista. El seguimiento personalizado del avance del alumno es fundamental y es la tarea ineluctable del tutor. Esto, a su vez, fomenta el compromiso del alumno con otra persona y ya no se siente solo y a la deriva con su investigación, sino que es acompañado en su toma de decisiones, contenido en sus avances y retrocesos y, sobre todo, motivado para llegar a la finalización de su tesis.

3. ¿En qué consiste el proyecto de tesis?

Por medio del proyecto el tesista comunica qué va a investigar y como va a hacerlo. Es el primer paso formal y fundamental del proceso de investigación. No se lo puede hacer de cualquier manera, debe cumplir con ciertos requisitos y con un formato que ya está, en líneas generales, definido por la comunidad científica. Es decir, implica poner en juego diversas herramientas teóricas, analíticas y metodológicas respetando las bases del método científico aplicado a las ciencias sociales.

El proyecto es el mapa de ruta de la tesis. Una vez realizado el proyecto, con las características mencionadas anteriormente, avanzar en la tesis implica "solamente" seguir los pasos que se han explicitado en el proyecto.

Si bien hay varios modelos de proyectos, las secciones que deben estar siempre presentes, sea cual fuere el modelo elegido, son las siguientes:

- Título.
- Tema.
- Problema/pregunta (contextualizado).
- Hipótesis (si se trata de un trabajo explicativo).
- Estado del arte.
- Objetivos.
- Marco teórico.
- Diseño metodológico.
- Cronograma (requerido cuando el proyecto se va a presentar para la obtención de una beca, por ejemplo).
- Bibliografía (siguiendo normas aceptadas por la comunidad científica, usualmente APA)[4].

Todos estos puntos claramente no son realizados en ese orden en la práctica. Se comienza, aunque muchas veces sin saberlo, por el estado del arte, y usualmente el título es lo último en ser definido con claridad. A continuación, nos detendremos en cada una de los secciones para describirlas brevemente.

4. Tema vs. título

La primera dificultad con la que suelen tropezar los alumnos es la confusión entre tema y título de la tesis. Ante esto es necesario aclarar que el tema son solo 3 o 4 palabras, y que aún el tesista no brinda detalles de la problemática a investigar, estamos todavía en el nivel más "macro".

Por ejemplo, algunos temas podrían ser: "geopolítica en América", "comercio exterior", "recursos naturales", "guerras comerciales".

Un tema no sería correcto si se planteara de la siguiente manera: "La política exterior menemista de reincorporación al primer mundo: una revisión crítica de sus fundamentos teóricos". Ese podría ser el título, pero el tema sería "política exterior", o a lo sumo "política exterior argentina".

Teniendo en mente una biblioteca o una librería, el tema debería indicar en qué estantería se ubicaría esa tesis, dónde habría que buscarla. Luego, en el título sí ya pueden aparecer fechas, lugares y los detalles que el tesista considere necesarios, teniendo siempre presente que el lector debe entender con total claridad en qué consistirá la investigación, sin mediar otro texto, a lo sumo un subtítulo.

Otro ejemplo podría ser "integración regional" como tema y "Las Cumbres latinoamericanas en la política exterior argentina 2003-2010" como título.

En esta etapa de la selección del tema, solemos sugerir a los alumnos, por un lado, lo obvio: leer libros sobre temas de relaciones internacionales, pero también leer libros y *papers* que *no* sean estrictamente de RR. II. Por otro lado, les expresamos que resulta de mucha utilidad realizar actividades que *a priori* parecerían estériles y no lo son: ver películas de hechos históricos, mirar documentales (ahora fácilmente accesibles), hojear carpetas de materias que ya cursaron y ver qué temas en su momento les interesaron, leer la sección de política exterior de los diarios, ver charlas TED, pensar si ya realizaron alguna monografía en alguna materia que pueda ayudarlos, ir a librerías y revisar últimas publicaciones para ver las temáticas vigentes, analizar cuáles son los temas con los que están familiarizados y con cuáles no tanto, y, para los alumnos que ya se están desempeñando en un trabajo relacionado con su carrera, pensar si habría algún tema a investigar de su ámbito laboral, ya que esto facilitaría su acceso a datos relacionados con la temática[5]. Todos estos son recursos que se pueden utilizar en el momento inicial de búsqueda de temas, ya que es una etapa de *brainstorm*, el presente está lleno de estímulos múltiples y todo puede resultar un disparador, sin que seamos necesariamente conscientes de ello.

5. ¿Qué temas eligen en la actualidad los alumnos de RR. II.?

Con respecto a los temas elegidos por los alumnos actualmente (diciembre de 2019), notamos que en algunos casos coinciden con la mayor visibilidad que dichas temáticas tienen por los medios masivos de comunicación, pero en otros casos son problemáticas no tan "de moda", y su deseo de investigación reside en un interés genuino en el tema, por lecturas previas o reflexiones propias durante su carrera.

Muy frecuentemente, se abordan temáticas como narcotráfico, misiones de paz, asistencia humanitaria, guerra comercial entre China y EE. UU., relación entre México y EE. UU., fenómenos migratorios y políticas exteriores ante esto (de Alemania, por ejemplo), recursos naturales estratégicos. Por otro lado, muy de a poco se va visualizando una nueva conciencia de época, ya que también se abordan cuestiones de género (por ejemplo, los roles de las primeras damas), cambio climático y el calentamiento global, y las diferentes posturas ante esto de países como EE. UU. o Brasil (por el Amazonas).

Cada vez más, por la realidad actual, se estudian movimientos separatistas (Brexit, Cataluña) y cada vez menos temáticas como Unasur o Mercosur. Notamos que son muy escasos aún los tópicos relacionados con la tecnología, por ejemplo la utilización de drones en conflictos bélicos, la gobernanza del ciberespacio o la diplomacia digital.

Una condición fundamental para la elección de los temas en Relaciones Internacionales es que deben ser temas de agenda. Sucede muchas veces que la elección de la temática es la correcta, pero que luego el problema planteado corresponde más a otras carreras, como, por ejemplo, Sociología ("¿Cómo las familias y las redes sociales se organizan para asegurar la super-

vivencia a los niños desplazados en Bogotá?") o a Ciencias Políticas ("¿Cómo es la relación entre la religión y la conformación de los partidos políticos en Colombia?").

Está claro que hoy en día somos testigos de la transversalidad de las temáticas, los límites son difusos y las disciplinas no pueden abordar las problemáticas de manera aislada. Pero siempre debe estar la mirada atenta del docente o del tutor y tratar de reencauzar el problema hacia una temática de interés del tesista, pero acotada a las RR. II.[6].

6. El planteo del problema

La neurociencia ha dedicado muchas investigaciones para saber cómo surgen las ideas, pero aún no se sabe con exactitud cómo sucede. En lo que sí hay certeza es en que tiene que haber una dedicación previa intensa a un tema. Se debe leer, buscar, pensar, revisar, analizar incansablemente. Luego, ese material madura, decanta, y surge la pregunta, el problema, la conexión inédita, novedosa, entre dos puntos, o dos variables[7].

Las ideas surgen siempre de un proceso inicial de inmersión intensa en un tema, y, luego de días o semanas de maduración, cuando el inconsciente trabaja, llega el "momento de inspiración". Pero hay que dedicarle tiempo a plantear buenas preguntas y a reflexionar; las preguntas activan regiones cerebrales distintas a las que encienden las frases que afirman. Es un ejercicio imprescindible de todo investigador, cuyo motor indispensable es la curiosidad, que debe ser fomentada y entrenada, ya que es un motivador potente que nos lleva a querer llenar los baches de información que tenemos.

Con respecto a los requisitos que debe cumplir un problema: siempre debe contener *tiempo*, *espacio* y *unidad de análisis*. Pero sobre todo debe contar con una característica ineluctable: se debe poder comprender perfectamente qué se investigará sin mediar ninguna explicación aclaratoria. Una buena manera de "probar" su correcta redacción es pedirle a un compañero, a un docente o incluso a alguien no empapado en temas de RR. II que lea el problema y ver si es comprendido sin que haga falta ningún esclarecimiento. Asimismo, es aconsejable que el problema de investigación sea planteado en forma de pregunta.

Ejemplos de preguntas para trabajos descriptivos, que son la mayoría en RRII:

> "¿Qué efectos…?".
>
> "¿Qué condiciones…?".
>
> "¿Qué factores generaron/hicieron propicio…?".
>
> "¿Cuáles son las características…?".
>
> "¿Como influyó…?".

Siguiendo con nuestro ejemplo anterior, un modelo de problema podría ser:

> Tema: "integración suramericana".
>
> Denominación: "La creación del Consejo de Defensa Suramericano. Una respuesta unionista a la política de seguridad hemisférica".
>
> Problema: "¿Cómo fue el proceso por el cual se institucionalizó la integración en el ámbito de la defensa, bajo el organismo suramericano Unasur (2008-2017)?".

Es imprescindible destacar que debe estar muy bien delimitado el alcance del problema. Esto no es solo para dar a conocer qué va a ser cubierto por el investigador, sino también, y no

menos importante, para explicitar qué *no* va a ser abordado en la investigación; es decir, todo lo que no haya sido contemplado en la definición del problema luego no va a ser estudiado en la tesis. Esto resulta fundamental para evitar luego planteos que manifiestan que tal característica no ha sido tenida en cuenta en el análisis, esto se debe a que no ha formado parte del recorte del tesista.

En el caso de los actores involucrados en el problema, al realizar el análisis, se debe discriminar cuáles son relevantes y cuáles no en el tema analizado, el rol de cada uno, las consecuencias de sus acciones, relaciones de poder, cooperación, si hay tensión entre ellos o si hay alianzas, conflictos o paz, papel de organismos/instituciones internacionales, cuál es la relación con la región, antecedentes históricos, marcos jurídicos, etc.[8].

Un ejemplo de problema bien planteado sería: "¿Cómo se realizó la aplicación del derecho internacional en el conflicto de Yemen en 2018?". Un ejemplo de problema *mal* planteado sería: "¿Fue el tratado de libre comercio entre México y la Unión Europea un elemento de apoyo para la pequeña y mediana empresa?". ¿Qué le falta a este último planteo del problema? No está delimitado el periodo de tiempo a estudiar.

Resulta de gran importancia contextualizar los hechos y analizarlos lo más exhaustivamente posible. Habrá distintos niveles de análisis; por un lado, se debe describir el contexto en el que surge el problema de investigación, esto es solo para entender cuáles son los actores principales y su respectivo accionar, pero luego necesariamente se debe ahondar en una o dos variables, que son las que serán analizadas exhaustivamente a lo largo de la investigación. Siempre es preferible tomar pocas varia-

bles y analizarlas en profundidad en lugar de pretender abordar más aspectos y solamente sobrevolarlos, con un análisis superficial.

7. Estado del arte

El estado del arte es una revisión documental de todo lo investigado hasta el momento por la comunidad científica internacional sobre el tema/problema de tesis.

Si bien no se pretende que sea exhaustiva para el proyecto, mínimamente debe responder las preguntas: ¿fue muy investigado el tema?; ¿poco investigado?; ¿por quiénes?; ¿cuándo?; ¿a qué conclusiones han llegado?, ¿qué vacío de conocimiento han dejado?

Es indispensable que el tesista realice un recorrido por todo lo investigado hasta el momento; es la única manera de estar seguros de que el problema es inédito y necesario para poder llegar a un conocimiento cabal del tema. Además, claro está que nadie puede hacerse preguntas sobre una realidad que desconoce.

Para responder estas preguntas, hoy en día se accede a los sitios web que brindan información accesible y confiable. Alguna de estas páginas que tienen publicados *papers* con referato son: www.lareferencia.info/es/; www.doaj.org; www.scielo.org; www.redalyc.org; www.jstor.org.

El lector, en primera instancia, debe realizar la búsqueda en estas páginas web solamente del tema elegido. Habrá casos en los que habrá mucha información; en esas ocasiones, se podrá ingresar el problema planteado, para que los resultados obteni-

dos sean más adecuados a nuestra búsqueda. En esta segunda instancia, debe hacer una rápida revisión de los textos encontrados. Las investigaciones deben ser seleccionadas y el lector podrá determinar qué resulta verdaderamente útil y qué no para su propio trabajo[9].

Una vez hecha esta selección, los textos elegidos se podrán clasificar y agrupar con el criterio que el tesista considere más adecuado (por ejemplo, investigaciones latinoamericanas, o según las variables que abordan). Asimismo, el tesista podrá ir "fichando" los textos a medida que los va leyendo, resumiéndolos o transcribiendo párrafos que resulten esenciales. Este fichero/documento puede contener breves párrafos que resuman las investigaciones y citas que las ilustren. Esto resulta de gran utilidad al momento de escribir la tesis final.

En las clases solemos decir: "Tapa dura: marco teórico. Tapa blanda: estado del arte". Con esto queremos expresar que a las "grandes teorías" las encontramos en los libros, que nos brindan el sustento, las herramientas teóricas para abordar el tema elegido; pero luego son los *papers* los que nos empapan sobre el avance de las investigaciones de la comunidad científica en esa problemática específica.

Resulta imprescindible aclarar que el estado del arte *no* es un listado de textos, de *papers* ni de sitios web donde realizar consultas. Los textos seleccionados deben ser criticados brindando siempre fundamentaciones. La mirada crítica del investigador nunca puede faltar. En este apartado del proyecto, no solo es interesante contar con un recuento de las investigaciones que se realizaron hasta el momento sobre determinado tema, sino

(y aquí el "valor agregado" del tesista) el análisis reflexivo y enriquecedor que se ha realizado de todo lo recolectado[10].

8. Objetivos

Los objetivos son sencillamente las metas que el tesista desea cumplir a lo largo de la investigación. En cuanto al formato, siempre deben comenzar con un verbo en infinitivo. Ej: "analizar", "describir", "evaluar". Debe haber siempre por lo menos un objetivo general, que expresa el propósito central del proyecto, y cada objetivo general debe tener por lo menos un objetivo específico. La diferencia entre unos y otros es que los específicos son más empíricos, pero hacen referencia a lo mismo que el general, no agregan alcance. Los objetivos generales se concretan por medio de los objetivos específicos.

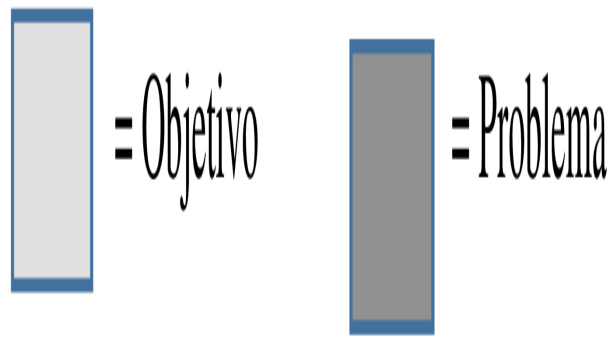
En las clases decimos que el objetivo general es como un "primo hermano" del problema. Es decir, si el problema planteado es "¿Cómo se fue dando el proceso separatista en Cataluña…?", el objetivo general será: "Analizar cómo se produjo el proceso separatista en Cataluña…".

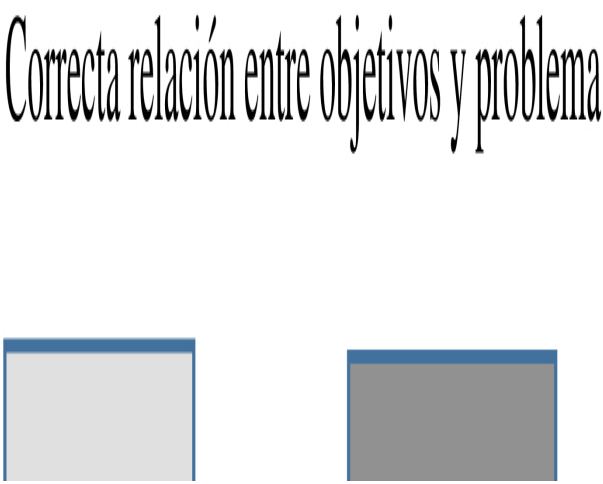
En cambio, en los objetivos específicos, se explicita cómo se va a concretar el objetivo general, los pasos que llevar a cabo para cumplirlo.

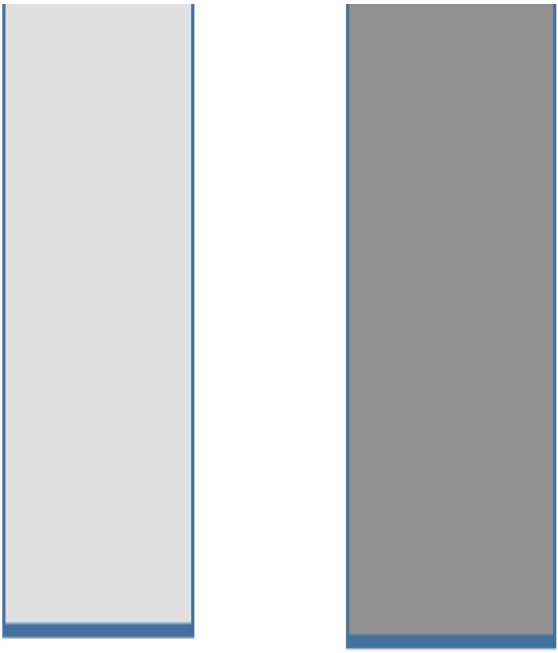
Un tercer tipo de objetivos son los operativos; son acciones o tareas directamente medibles mediante indicadores, son cuantificables y verificables. Nos permiten hacer seguimiento y evaluación del grado de cumplimiento de los efectos que se quiere conseguir con los objetivos específicos. Pero estos últimos no son obligatorios.

Con respecto a la coherencia: si se trata de una investigación descriptiva, seguramente habrá un objetivo que explicite la intención de "describir"; si es un trabajo explicativo, habrá un objetivo que manifieste el propósito de "explicar". Asimismo, los objetivos deben ser coherentes con el planteo del problema realizado. Problema y objetivos deben definir exactamente el mismo alcance. Es muy común ver en los alumnos esbozar objetivos que no son "cubiertos" por el problema, y también haber planteado un problema que luego no es cubierto en su totalidad por los objetivos.

Expresión gráfica de errores más frecuentes en la coherencia entre objetivos y problema

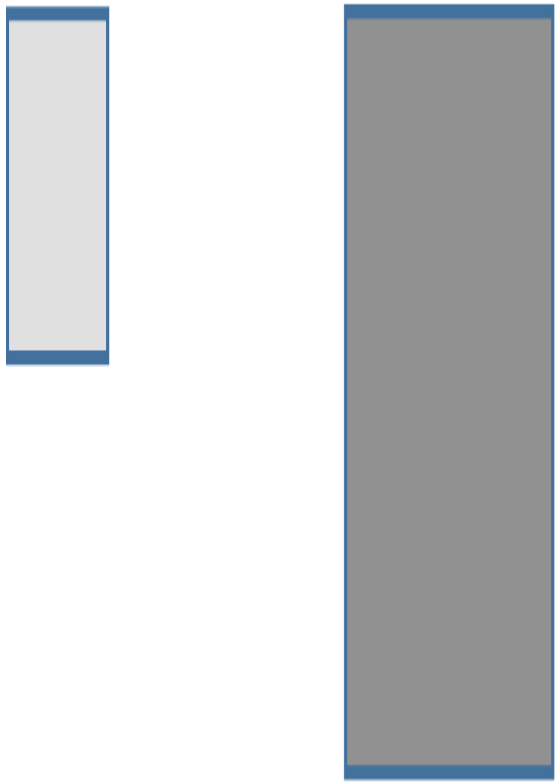




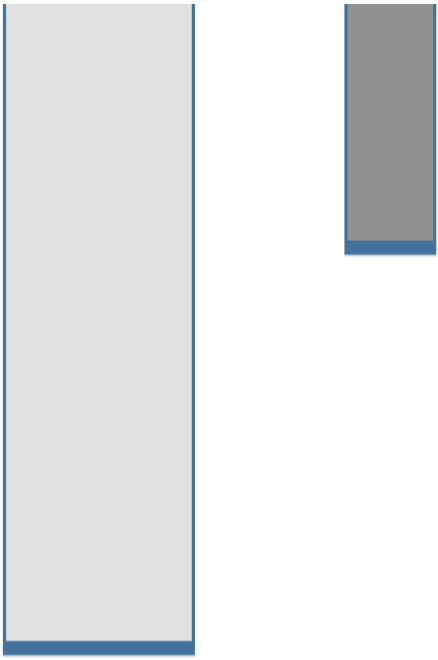


Incorrectas relaciones entre objetivos y problema

Los objetivos no cubren todo el alcance planteado en el problema



Los objetivos cubren más que el alcance planteado en el problema



Retomando el problema del ejemplo, un error sería plantear como uno de los objetivos: “Analizar el proceso de generación del Brexit”. Esto claramente estaría fuera del alcance de la problemática planteada. Ante esto las “soluciones” posibles son: ampliar el problema para incorporar también el fenómeno del Brexit, o sacar el objetivo que hace mención a este hecho. Esta decisión radica en su totalidad en el tesista, por eso es fundamental que tenga bien en claro qué es lo que realmente le interesa estudiar y está dentro de sus posibilidades. Este “ejercicio” es realizado permanentemente en las clases de taller de tesis, ya que en primera instancia es fácil que cometan estos errores, hasta que comprenden la importancia de la coherencia; luego son los mismos alumnos quienes realizan espontáneamente estas correcciones a sus propios proyectos y a los de sus compañeros.

9. Marco teórico

El "marco teórico" (o conceptual) es una de las fases más importantes de un trabajo de investigación. Consiste en explicitar la teoría que va a fundamentar el proyecto sobre la base del planteamiento del problema que se ha realizado. Se entiende por marco teórico el conjunto de ideas, procedimientos y teorías que sirven a un investigador para llevar a término su actividad, y constituye la base donde se sustentará el análisis realizado por el tesista.

En RR. II., existen dos grandes vertientes generales de teorías, el realismo o neorrealismo y el liberalismo (concepto que engloba al idealismo y el institucionalismo) (Lavallén Ranea, 2015). Hay teorías sistémicas que abarcan holísticamente el sistema internacional en la formulación de premisas, que pueden ser de naturaleza determinista (los componentes del sistema internacional son inalterables, concretos o reales) o heurística (teorías analíticas que relacionan distintos rasgos para explicar eventos y tendencias).

Pero también contamos con teorías de alcance medio, que estudian solo elementos parciales de un sistema. Son, por ejemplo, la teoría de las decisiones, la teoría del conflicto, y la teoría de la integración. Estas son, en líneas generales y muy superficialmente, las opciones que deben elegir los alumnos de RR. II. al plantear su marco teórico, que les provee los conceptos principales de su tesis. Por ejemplo, la definición de "política exterior" de Tomz, el concepto de "margen de maniobra" desarrollado por Seitz, la división tripartita del análisis de la política

internacional realizada por Waltz de las llamadas "imágenes", etc.[11].

El tema de la investigación debe, por un lado, ser de gran interés para el tesista y reflejar un interés genuino en la temática. Pero también resulta muy interesante aprovechar la realización de la tesis para visibilizar temas que por variados motivos no están siendo visibilizados, ya que son muchos los intereses en juego a la hora de "iluminar" unos tópicos y no otros. Es por eso por lo que fomentamos tomar la tesis como una oportunidad de descubrir temas nuevos y abordarlos ya sea de manera exploratoria o descriptiva (cuando ya se conocen las variables más relevantes del fenómeno), pero lo importante es no ignorarlos.

La tarea del tesista radica luego en analizar si el marco teórico elegido se ajusta o no a la realidad que se estudiará. Así como sería un error juzgar hechos del pasado cuando se produjeron en un contexto diametralmente opuesto al actual, no se pueden analizar acontecimientos actuales con paradigmas que surgieron para abordar otras realidades.

En repetidas ocasiones, los tesistas plantean la posibilidad en el marco conceptual de utilizar teorías provenientes de otras carreras, como por ejemplo de Sociología, ante lo cual, por supuesto, se los alienta, ya que hoy en día difícilmente una única teoría pueda dar cuenta de la realidad estudiada de manera acabada. Claro que dicha utilización deberá ser fundamentada de manera que quede clara su complementariedad, y también resulta fundamental articular las teorías adecuadamente, para que, al leer el análisis realizado, se perciba un abordaje integral de las relaciones estudiadas.

Notamos que hoy en día es necesario, ante la compleja realidad internacional que nos rodea, desarrollar teorías abarcativas que nos brinden herramientas actuales para abordar las problemáticas vigentes de manera cabal, y es el desafío que tenemos los investigadores sociales. Debemos revisar y repensar los paradigmas que utilizamos para hacer diagnósticos certeros de las realidades que nos rodean, ya que no resulta adecuado utilizar conceptos tradicionales para fenómenos novedosos, con categorías de análisis propuestas para situaciones que presentaban otra complejidad.

Resulta claro que, así como "están primeros los hechos y luego el derecho", en el caso de las teorías también está primero la realidad cambiante y luego las teorías que logran abarcarla exhaustivamente. De esta manera, la misma teoría de las RR. II. se vuelve objeto de estudio para resignificarse y enriquecerse con nuevas miradas que revisen los conceptos ya definidos y nos permitan hacer análisis sin fisuras.

A continuación, transcribimos a modo de ejemplo parte del marco teórico de un proyecto de tesis sobre misiones de paz en Haití (Valeria Lubnicki). En este caso, los conceptos fundamentales a definir son: misiones de paz, conflicto, tensión, crisis humanitaria, violencia (directa, estructural y cultural) y paz (negativa, positiva e imperfecta).

9.1. Misiones de paz

Las Naciones Unidas establecen que las operaciones de mantenimiento de la paz ayudan a los países involucrados en conflictos a crear las condiciones para una paz duradera y para restablecer la seguridad en un determinado país. Para esto, la

ONU posee la capacidad y legitimidad para desplegar efectivos militares y de policía, integrándolos con el personal de paz civil. De esta manera, sus actividades se rigen por tres principios básicos:

- consentimiento de las partes;
- imparcialidad;
- no uso de la fuerza, excepto en legítima defensa y en defensa del mandato.

Las operaciones de paz actuales son multidimensionales y, de esta forma, incluyen diversas tareas como: crear un ambiente seguro y estable para proteger a los civiles y reforzar al Estado, respetando el Estado de derecho y los derechos humanos; facilitar un proceso político promoviendo el diálogo y la reconciliación y apoyando el establecimiento de instituciones efectivas y legítimas que permitan la gobernabilidad y la organización de procesos electorales; proveer un marco para asegurar que las actividades estén coordinadas y sean coherentes; ayudar al desarme y fomentar la desmovilización y la reintegración de excombatientes (Naciones Unidas Website).

Borja Paladini menciona que, antes de la liberalización, es importante promover el desarrollo institucional, ya que solo garantizar la "democracia" y una gobernabilidad efectiva no es suficiente. Como se mencionó anteriormente, además del desarme, la desmovilización y la reintegración de los soldados, también es vital promover el desarrollo de las estructuras y la legitimidad de un Estado. Por ejemplo, se debe fomentar el fortalecimiento institucional por medio de un sistema judicial independiente, adecuadas estructuras administrativas y cuerpos

de seguridad. También se debe dar impulso a los actores de la sociedad civil y los partidos políticos para lograr la justicia social.

En cuanto a los objetivos "posconflicto", la Doctrina "Capstone" coincide en que se debe garantizar la independencia económica, el empleo, la infraestructura adecuada, una correcta administración civil, elecciones, procesos políticos transparentes, operaciones de seguridad, la construcción de capacidades y asistencia humanitaria.

9.2. Conflicto

Johan Galtung analiza la concepción del conflicto como una abstracción teórica en el llamado ABC de los componentes del conflicto. A corresponde a las actitudes, B al comportamiento y C a la contradicción que surge de la interacción entre los otros elementos. Tanto A como C son intangibles, mientras que B está en el nivel manifiesto. La actitud está determinada por la sociedad en la que los participantes viven; el comportamiento, por las reglas asumidas en la situación del conflicto en sí; y las contradicciones, por la relación ser/deber ser que convive en el subconsciente de la sociedad. Por lo tanto, las cuestiones inherentes al ABC son particulares de cada sociedad. El problema de los elementos no visibles del conflicto radica en que solo es posible la transformación del conflicto mediante la concientización de los actores que actúan en él, lo cual requeriría hacer visible a A y C. Dicho de otra manera, solo la intervención consciente e informada de los sujetos involucrados en el conflicto puede modificar al conflicto en sí (Calderón Concha, 2009).

9.3. Tensión

Este trabajo, utilizando la clasificación elaborada en *Alerta 2011! Informe sobre conflictos, derechos humanos y construcción de la paz*, entiende a la compleja situación en Haití como una tensión agravada por una severa crisis humanitaria. En las llamadas "tensiones", las demandas planteadas o los objetivos buscados por algunos actores desencadena una movilización política, social, militar o el uso de la violencia, pero cuya intensidad no es propia de un conflicto armado *per se*, aunque podría escalar a tal. Siguiendo los lineamientos de estos autores, las tensiones responden a una gama de objetivos o demandas agrupadas en 3 grupos, a saber:

- autodeterminación y autogobierno o aspiraciones identitarias;
- la oposición al sistema político, económico, social o ideológico de un Estado, o a la política interna o internacional de un Gobierno, lo que en ambos casos motiva la lucha para acceder o erosionar al poder;
- al control de los recursos o del territorio.

Como en muchas otras cuestiones donde el accionar humano impera, esta clasificación no es estática, sino que tiene márgenes difusos. Todas las opciones tienen injerencia en el caso haitiano. Sin embargo, este trabajo determina que en Haití la tensión responde principalmente a las visiones contrapuestas entre diversos actores sobre las políticas internas o internacionales aplicadas por los Gobiernos de turno, lo que provoca inestabilidad y roces entre las distintas facciones en su intento por imponerse y lograr instaurar su visión en el gobierno del

país. Esta tensión en la República de Haití se encuentra agravada por la existencia de una crisis humanitaria.

9.4. Crisis humanitaria

Siguiendo a los autores anteriores, existe crisis humanitaria donde hay una situación generalizada de amenaza a la vida humana, a la salud de la población o a sus medios de subsistencia. Usualmente, las crisis humanitarias surgen cuando las condiciones políticas, sociales, ambientales y económicas del país o región en cuestión son tal que posibilitan estas crisis por la desprotección civil que existía previamente. A tal efecto, esas características (que podemos definirlas como "de violencia estructural") pueden ser potenciadas por hechos concretos, como lo son catástrofes naturales o el accionar humano. De esta forma, se encuentra que la pobreza y la desigualdad social existente en Haití, la fragilidad de sus instituciones estatales y la corrupción existente en ellas, su economía agraria sujeta a la voluntad de los elementos que conllevan a la precariedad alimentaria, sumados a la violación de derechos humanos, allanan el terreno para la aparición de crisis humanitarias, plasmadas en la aparición de crisis alimentarias, enfermedades y desplazamientos forzados.

9.5. Violencia: directa, estructural y cultural

Galtung considera que la violencia tiene 3 dimensiones: directa, estructural y cultural. La violencia directa es la más visible y, por ello, es más fácil determinar y asegurar su existencia. Es aquella que responde a actos violentos *per se*: agresión física, verbal o psicológica. La violencia estructural, en cambio, es generada por las reglas erigidas por los sistemas políticos, econó-

micos o sociales que gobiernan las sociedades. Se manifiesta cuando el Estado no puede proveer las condiciones para que las personas puedan satisfacer sus necesidades. Analfabetismo, pobreza y marginalidad son ejemplos de este tipo de violencia. Por último, la violencia cultural utiliza el simbolismo arraigado en la sociedad, es la fuerza que justifica a las otras dos dimensiones de la violencia. Su peligro e importancia reside en que, a través de ella, se naturalizan las circunstancias políticas, económicas y sociales existentes, legitimándolas.

9.6. Paz: negativa, positiva e imperfecta

El término "paz" es un concepto que ha suscitado muchas discusiones a lo largo de la historia. Hay numerosas acepciones y significados variados. De esta forma, se comprende a la paz como un elemento complejo que no es fácil de encasillar en una única definición. Por eso, es necesario hacer un paneo general a través de la evolución del concepto teórico de "paz". Se habla de paz negativa refiriéndose a la "ausencia de violencia sistemática, organizada y directa" (Harto de Vera, F. 2016). Agregando matices, en el otro extremo del espectro, se encuentra el concepto de "paz positiva". Esta refiere a la ausencia de violencia de cualquier tipo. Hay tres características que delimitan a la paz positiva como tal: realización de la justicia, mantenimiento del orden y tranquilidad del espíritu. Teniendo en cuenta estas características, se puede decir que los autores que adscriben a esta concepción relacionan a la paz con cualidades esperadas o deseables (Harto de Vera, F. 2016). Más cercano en el tiempo, surge el concepto de "paz imperfecta" de la mano de Francisco Muñoz. En palabras del propio autor, "paz imperfecta está dada por aquellos espacios e instancias en las que se pueden detectar

acciones que crean la paz, a pesar de que estén en contextos en los que existen conflictos y violencia" (Muñoz, F., Molina Rueda, B., 2009). Dicho de otra manera, es imperfecta porque se encuentra inmersa en el conflicto, en lugar de aludir a su ausencia o esperar su superación. Esta noción del concepto de "paz" tiene implicancias prácticas: posibilita el ordenamiento o regulación pacífica de, al menos, una parte de un conflicto, especialmente importante si no hay esperanzas de soluciones finales a corto plazo.

10. El diseño metodológico

10.1. Cuantitativo vs. cualitativo

Con respecto a la *metodología* utilizada, en esa estéril discusión entre métodos cuantitativos o cualitativos, los alumnos de RR. II. suelen utilizar datos estadísticos para describir el fenómeno en cuestión. Estos datos "duros" dan la posibilidad de dimensionar el problema que se está analizando y conocer su magnitud.

Hay algunos casos en los que también se utilizan datos cualitativos, como por ejemplo discursos presidenciales, encíclicas papales, diarios, en los cuales se realiza luego análisis de contenido.

En dichos casos, donde se utilizan ambas metodologías, apelando a la triangulación intermétodo, la riqueza de los datos resulta indiscutible y los alumnos llegan a apreciar la complementariedad de los métodos al poder dimensionar el fenómeno y también comprender sus causas y características. Tal como sostiene Vasilachis de Gialdino:

> […] el carácter complementario de los métodos cualitativos y cuantitativos se manifiesta también en la circunstancia de que cada uno provee información que no solo es diferente de la provista por el otro, sino que, además, es esencial para interpretar a la otra […][12].

Sucede muchas veces que, cuando describimos los métodos cualitativos como aquellos que intentan comprender la realidad abordada, los alumnos deducen que entonces es esa la metodología que corresponde a su investigación. La aclaración que aquí cabe es que siempre está en el espíritu del investigador la comprensión del tema que eligió investigar. La diferencia radica es que al decir "comprender" estamos haciendo referencia a entender el punto de vista del actor, intentar ponernos en su lugar, poder captar la manera en que ve la realidad estudiada, lo cual no resulta muy frecuente en RR. II., dado que las unidades de análisis suelen ser Estados. Por eso rara vez una investigación en esta carrera podría utilizar exclusivamente metodología cualitativa; sí es posible hacerlo, como dijimos anteriormente, de manera complementaria con métodos cuantitativos.

Algunos ejemplos de los datos cuantitativos a los que se puede acceder son: diferentes índices económicos como el PBI, PBI per cápita, índice de Gini, índice de desigualdad, índice de desempleo, inflación, devaluación, deuda externa, balanza entre exportaciones e importaciones. Asimismo, para temáticas socioculturales, se puede utilizar el índice de desarrollo humano (IDH), la esperanza de vida al nacer, la tasa de alfabetización, el índice de pobreza, el índice de Estados frágiles.

Nuevamente volviendo a la coherencia, si se planteara la utilización de métodos cualitativos en el diseño metodológico, debería haber por lo menos un objetivo específico que explicitara

la intención del investigador de "comprender" el fenómeno estudiado, además de analizar, describir, conocer, etc. Y se debería realizar, por ejemplo, un análisis pormenorizado de determinada noticia en los diarios, representativa del tema elegido por el tesista. El seguimiento implicaría contemplar el espacio que dicha noticia ocupa en la publicación, la frecuencia (semanal o mensual) con la que es tratada, si está en primera plana, en página par o página impar, entre otras características típicas del análisis del contenido. Es decir, el tratamiento de los datos es completamente diferente cuando la metodología elegida es cualitativa, ya que busca las motivaciones subyacentes a los acontecimientos, no es estructurada sino flexible y claramente "artesanal".

10.2. Datos primarios vs. datos secundarios

Los *datos* más usados en RR. II., por lo general, son secundarios, dada la complejidad de acceso en estas temáticas a datos primarios que sean generados por el propio investigador y recopilados específicamente para su investigación.

Existen algunas excepciones en los que los tesistas logran acceder a cancillerías y realizar, por ejemplo, entrevistas en profundidad, o en las que tienen la posibilidad de viajar a países limítrofes para recolectar ellos mismos los datos, con sus propios instrumentos, pero estos son casos extraordinarios.

Los datos primarios y secundarios no son dos clases esencialmente diferentes de información, sino partes de una misma secuencia: todo dato secundario fue primario en sus orígenes. Un dato recolectado por el investigador para su tesis es primario ya que es él mismo quien fue al campo y luego procesó y

analizó lo recogido. Pero ese mismo dato luego puede ser secundario al ser utilizado en otra investigación, ya que fue recolectado por otro científico con diferente propósito al de las necesidades específicas del sondeo que se está desarrollando.

Si bien la utilización de datos primarios frecuentemente hace que sea más extensa y compleja la investigación, probablemente se ajusten más a nuestras necesidades que los secundarios. Y en muchos casos, dependiendo de la fuente del dato, los primarios pueden ser más confiables, ya que cuando se utilizan datos secundarios no se tiene certeza de la calidad del dato. Por otro lado, el proceso de recolección de datos secundarios hoy en día con internet resulta rápido y fácil y tiene un costo bajo, comparado con la dedicación que requieren los primarios. Una última apreciación respecto de las ventajas y desventajas: en los datos secundarios, el lapso de tiempo entre la recolección de los datos y su publicación puede ser largo, mientras que en los datos primarios no hay duda alguna de que son actuales[13].

La confusión eterna de los estudiantes es suponer que libros o *papers* son datos secundarios, ante lo cual es indispensable la aclaración de que, cuando hablamos de datos, son "puros" sin análisis, ni reflexión, la cual corre totalmente por cuenta de ellos y es precisamente lo que viene a enriquecer su propio trabajo de investigación.

Los datos secundarios incluyen una amplia gama de material: documentos gubernamentales, periódicos, revistas, informes de investigación, publicaciones de asociaciones comerciales. Con respecto a las fuentes utilizadas, siempre resaltamos que es recomendable acudir a organismos oficiales e internacionales (OMS, ONU, OIT, CEPAL, PNUD, Banco Mundial,

etc.), para estar seguros de la validez y confiabilidad de los datos utilizados.

10.3. Longitudinal vs. transversal

Una de las decisiones que forman parte del diseño metodológico es definir la *dimensión temporal.* Resulta frecuente la confusión entre los alumnos respecto al hecho de que una investigación es longitudinal si abarca muchos años en su análisis. Ante esto se aclara que *no* es por tomar un periodo largo de tiempo que una investigación es longitudinal, sino que los casos longitudinales son aquellos en los cuales el investigador está interesado en analizar cómo se fue cambiando la variable estudiada a lo largo del periodo definido, es decir, detectar sus rupturas y continuidades. En cambio, en los estudios transversales, se toma el periodo como una única unidad de tiempo, sin pretender aproximarse a las modificaciones que se fueron dando. Metafóricamente hablando, en el enfoque longitudinal vemos la "película", mientras que en el transversal miramos la "foto".

Por más que resulte obvio, es preciso aclarar que todo investigador debe buscar en el pasado las causas del fenómeno estudiado. Pero no por eso un estudio será longitudinal, como suelen deducir erróneamente *a priori* los alumnos. Siempre los hechos se producen por una multicausalidad que es necesario analizar, pero este recorrido de los acontecimientos pasados no determina cómo será la investigación en cuanto a su abordaje temporal.

Una vez más, subrayando la importancia de la coherencia, si un proyecto se definiera como longitudinal, debería haber por

lo menos un objetivo que se planteara, por ejemplo, "analizar la evolución de…", "evaluar los cambios que se produjeron…", "describir cómo se fue modificando…", que dé cuenta de la intención del investigador de mirar con detenimiento las variaciones a lo largo del periodo definido.

Por último, con respecto a los *propósitos*, las investigaciones de grado en RR. II. suelen ser, en la gran mayoría de los casos, de tipo descriptivo.

> […] los estudios descriptivos buscan especificar las propiedades importantes de personas, grupos, comunidades o cualquier otro fenómeno que sea sometido a análisis" (Dankhe, 1986). Miden y evalúan diversos aspectos, dimensiones o componentes del fenómeno o fenómenos a investigar. Desde el punto de vista científico, describir es medir. Esto es, en un estudio descriptivo se selecciona una serie de cuestiones y se mide cada una de ellas independientemente, para así –y valga la redundancia– describir lo que se investiga (Hernández Sampieri, 1998).

11. Conclusiones

Estos fueron solamente algunos de los lineamientos a seguir a la hora de escribir un proyecto de tesis. Han sido expuestos no solo desde la perspectiva académica, sino desde la experiencia en el dictado de taller de tesis, la cual fue enriquecida por los alumnos al exponer los obstáculos con los que se encontraban al diseñar el proyecto.

La aprobación de la tesis resulta una tarea muy meritoria no solo a nivel personal, sino también social, ya que a través de ella se accede a la comunidad científica, prestigio que manifiesta un mérito no menor.

El desafío que tenemos entonces los investigadores que ejercemos docencia es aprender de los alumnos para *aggiornar* nuestra manera de enseñar adaptándola a sus necesidades actuales y superar juntos las dificultades que aparecen. Por otro lado, con respecto al desarrollo de la ciencia, la comunidad científica toda debe intentar crear nuevas herramientas que nos permitan describir y explicar la dificultosa realidad actual de la manera más completa posible para tratar de comprender los fenómenos complejos con los que nos toca convivir.

Bibliografía

Botta, Mirta (2002). *Tesis, monografías e informes. Nuevas normas y técnicas de investigación y redacción*. Buenos Aires: Editorial Biblos.

Chitarroni, Horacio (coord.). Stella Aguirre y Mariana Colotta (2008). *La investigación en ciencias sociales. Lógicas, Técnicas y Métodos para abordar la realidad social*. Buenos Aires: Ediciones Universidad del Salvador.

Ander Egg, E. (1992). *Técnicas de investigación social* (2.º edición). Buenos Aires: Humanitas.

Eco, U. (1966). *Cómo se hace una tesis*. Barcelona: Gedisa.

García Ferrando y otros (1996). *El análisis de la realidad social: métodos y técnicas de investigación*. Madrid: Alianza Editorial.

González Rodríguez, B. (1996). "La utilización de los datos disponibles", en M. García Ferrando y otros (Comps.). *El análisis de la realidad social. Métodos y técnicas de investigación.* Madrid: Alianza Editorial.

Hernández Sampieri, R., C. Fernández Collado y P. Baptista Lucio (1998). *Metodología de la investigación.* México: McGraw-Hill.

Maletta, H. (2001). "Producción académica y comunicación expositiva". Universidad del Salvador. Doctorado en Ciencia Política y Doctorado en Relaciones Internacionales. Seminario de formación metodológica. Buenos Aires.

Mancuso, H. R. (1999). *Metodología de la investigación en ciencias sociales*. Buenos Aires: Paidós.

Sabino, C. (1999). *Cómo hacer una tesis y elaborar todo tipo de escritos*. Buenos Aires: Lumen Humanitas.

Sautu, R. (2003). *Todo es teoría. Objetivos y métodos de investigación*. Buenos Aires: Lumiere.

Sautu, R., P. Boniolo, P. Dalle y R. Elbert (2005). *Manual de metodología. Construcción del marco teórico, formulación de los objetivos y elección de la metodología*. Buenos Aires: CLACSO Libros.

Vasilachis de Gialdino, Irene (1992). *Métodos cualitativos I. Los problemas teóricos-epistemológicos*. Centro Editor de América Latina S.A.

Wainerman, C. y R. Sautu (1997). *La trastienda de la investigación*. Buenos Aires: Ed. Belgrano.

---

1. Licenciada en Sociología, Facultad de Ciencias Sociales, USAL. Docente de la Facultad de Ciencias Sociales de Métodos y técnicas de investigación cuantitativos desde 2014. Docente titular de Taller de apoyo a la elaboración de la tesis de RR. II. Correo electrónico: licguru10@hotmail.com.
2. Una duda que se presenta con frecuencia, y que hace a la redacción de la tesis, es en qué persona deben escribir el trabajo, ante lo cual hay tres opciones: 1ra persona del singular ("analizaré"), plural mayestático ("analizaremos") o impersonal ("se analizará"). Si bien las más recomendadas son la segunda y la tercera, lo más importante es que, una vez elegida la persona en que se redactará, no se cambie durante toda la tesis, de manera tal que su lectura resulte clara y fluida.
3. Tan diseminado es este fenómeno de la distracción en la actualidad que se ha llegado a desarrollar una aplicación The Most Dangerous Writing App, que "combate" la distracción del escritor. Su funcionalidad consiste en borrar todo lo escrito hasta el momento si el usuario deja de

escribir por 5 segundos (este tiempo es parametrizable). Se comprende claramente por qué se llama "la *app* más peligrosa del mundo".↵

4. Actualmente, se está utilizando con frecuencia el programa Zotero, el cual facilita la administración de las referencias bibliográficas, es gratuito y permite citar todo tipo de investigaciones.↵
5. La productividad personal resulta clave en este proceso creativo, intelectual, arduo y a veces agotador. Por eso es parte de la tarea fomentar hábitos saludables y buena utilización del tiempo para optimizarlo al máximo posible, y evitar fuentes de distracciones como el celular (se ha demostrado que un tercio de la población gasta unas cinco horas diarias con este dispositivo).↵
6. Si bien todos los alumnos han tenido la misma formación académica, los puntos de partida son muy diferentes para la escritura del proyecto, ya que en muchos casos comienzan la cursada del taller de tesis sin tener ningún tema elegido, en otros casos tienen pensadas más de una opción, y hay otros pocos casos que ya tienen elegido el tema y hasta pensado el posible problema. Esta situación hace un poco complicado el seguimiento durante la cursada y resulta indispensable el *intercambio* entre los alumnos, ya que la experiencia de los que están más avanzados es altamente enriquecedora para aquellos que aún están dando los primeros pasos en el proyecto.↵
7. Campanario, Sebastián (2017). *Modo Esponja. Como observar con creatividad el impacto del cambio acelerado. El viaje del aprendizaje permanente*. Editorial Sudamericana, Bs. As. ↵
8. Un recurso utilizado con frecuencia es describir la *situación problemática*, que es simplemente el contexto de surgimiento del problema. Este apartado ayuda a las personas que no somos conocedoras del tema a comprender el acontecimiento que se va a investigar.↵
9. Las búsquedas pueden ser realizadas en español, pero es altamente recomendable hacerlas también en ingles, ya que se obtendrán muchos más resultados. Asimismo, no hace falta en primera instancia leer todo lo encontrado. Se podrán leer solo los *abstracts* de los trabajos publicados y, con base en esa lectura, seleccionar qué textos van a ser relevantes para nuestra investigación. ↵
10. Al momento de escribir, es fundamental ser muy cuidadoso con la utilización del lenguaje. Por un lado, respecto de la forma, se deben evitar eufemismos, párrafos muy extensos o citas innecesarias, así como tratar de no abusar, por ejemplo, de tipografía en negrita. Pero desde un punto de vista más profundo, es indispensable tener presente que el lenguaje utilizado no es inocente; puede legitimar o puede cuestionar el fenómeno descripto. Por eso es importante tener siempre una mirada crítica y pensar, antes de escribir, si se va a avalar o no el hecho, porque, si bien la descripción siempre debe intentar ser "objetiva", el investigador nunca está desnudo de su propia mirada. ↵
11. Otros apartados que suelen utilizarse, pero no son obligatorios, son el marco legal o los antecedentes históricos. Estos son recursos que sirven para describir, por ejemplo, cómo avanzó la jurisprudencia sobre el tema estudiado o comparar la legislación de diferentes países, y en otras temáticas los antecedentes históricos son utilizados para hacer un recuento de cómo sucedieron los hechos hasta llegar a la situación actual.↵
12. Vasilachis de Gialdino, Irene (1992). *Métodos cualitativos I. Los problemas teóricos-epistemológicos*. Centro Editor de América Latina S.A.↵
13. La recomendación a los alumnos es que nunca dejen de mencionar la fuente de los datos que están utilizando. Si son datos primarios, mencionarlos como "propios", y si hay cuadros en los que están expuestos, estos deben estar numerados, tener nombre (variable independiente y dependiente) y fecha. Si hay gran cantidad de cuadros, a veces amerita un índice que los mencione y anexo que los reúna, dejando solo los principales en el cuerpo de la tesis.↵

América Latina: entre la democracia, la autocracia y el fin del consenso democrático

Constanza Mazzina[1] y Roberto Bavastro[2]

Palabras clave: democracia, recesión democrática, partidos políticos, fuerzas armadas.

1. Introducción

Desde los años 80 y 90, la política comparada latinoamericana fue prolífica en el estudio de las transiciones desde un gobierno autoritario (O'Donnell, Schmitter & Whitehead, 1986) y de los problemas de la transición y consolidación democrática (Linz & Stepan, 1996).

Mientras ocurrían estas transiciones, lentas, graduales, abruptas, negociadas, pactadas, controladas o revolucionarias, se escribían las páginas que aún hoy son nuestros pilares clásicos sobre el tema. Los inciertos regímenes de la tercera ola democratizadora reflejaron una amplia variedad de débiles e incompletas democracias adjetivadas (Collier & Levitsky, 1997). Y muchas de estas han enfrentado un "nuevo patrón de inestabilidad política" (Pérez Liñán, 2007), que se diferencia en un aspecto fundamental de los clásicos quiebres democráticos: la ausencia de *breakdowns*. Sin embargo, en no pocas democracias delegativas (O'Donnell, 1994), se ha venido observando un pro-

ceso de deslizamiento paulatino, pero persistente, hacia el autoritarismo. Para algunos se trata de un proceso de recesión democrática (Diamond, 2015), mientras que otros lo visualizan como una verdadera contraola autocrática (Lindberg & Lührmann, 2019).

En estos treinta años, hemos visto un importante número de presidentes latinoamericanos democráticamente electos que no completaron sus mandatos. Desde el regreso a la democracia, la región ha vivido estas situaciones –desde Argentina, Bolivia, Ecuador, Perú o Brasil–, donde el "fusible" ha sido la finalización anticipada del ejercicio del mando presidencial. Ocurra esto por medio de su renuncia o de un juicio político, una cantidad de presidentes no han finalizado su gobierno. De alguna manera, este "nuevo patrón" destrababa el juego político y reencauzaba la institucionalidad democrática.

Pero el campo se ha ampliado: pareciera que hoy estamos frente a la *crisis de la democracia*. Esta crisis es más profunda y no atañe solo a la región latinoamericana. Se expresa en líderes que escapan a los controles democráticos que los llevaron al poder y en comportamientos de las elites políticas que rayan el autoritarismo. En esta línea, nos preguntamos entonces: ¿estamos ante el fin del consenso democrático? En este artículo presentamos la literatura y la discusión sobre el *retroceso democrático* y los argumentos que lo acompañan, para luego hacer hincapié en América Latina sobre el estado (o la salud) de la democracia esbozando algunos interrogantes y disyuntivas.

2. La recesión o muerte lenta de la democracia

En los últimos tres lustros, una de las principales preocupaciones de la ciencia política ha sido la "recesión democrática", es decir, el fin del avance de la democracia y el retroceso con respecto a la tercera ola de democratización (Diamond, 2015). Desde esta perspectiva, la democracia ha perdido terreno desde 2006, con casos tan disímiles como los de Hungría, Nicaragua, Rusia, Tailandia, Turquía, Polonia o Venezuela. De esta manera, para el año 2015, en que el *Journal of Democracy* publicaba un número titulado "Is Democracy in Decline?", Larry Diamond presentaba su artículo "Facing up to the democratic recession". Allí sostenía que "yet the picture is not entirely bleak. We have not seen *a third reverse wave*" (p. 153). Sin embargo, en 2019, Lindberg & Lührmann sostuvieron que una nueva ola de "autocratización" había llegado: "Less than 30 years after Fukuyama and others declared liberal democracy's eternal dominance, a third wave of autocratization is manifest. Gradual declines of democratic regime attributes characterize contemporary autocratization".

En el ensayo "Enfrentando la recesión democrática", Diamond sostuvo que alrededor del 2006 la expansión de la libertad y la democracia en el mundo se detuvo por mucho tiempo. Desde 2006 no ha habido una neta expansión en el número de democracias electorales, que ha oscilado entre 114 y 119 (alrededor del 60 % de Estados del mundo). El número de democracias electorales y liberales empezó a declinar después de 2006 y luego se acható. Desde 2006 el nivel de libertad en el mundo también se ha deteriorado levemente (Daimond, 2015, p. 142).

Diamond agregaba que desde el año 2000 había contado 25 fracturas de democracias en el mundo:

> No solo a través de palmarios golpes militares o ejecutivos sino también a través de degradaciones sutiles en derechos democráticos y procedimientos[3]… Algunos de estos quiebres ocurrieron en democracias de baja calidad, y sin embargo en cada caso un sistema de libre y justa competencia electoral multipartidaria fue desplazado o degradado hasta un punto bien por debajo de los estándares mínimos (Daimond, 2015, p. 144).

Poco después, Thomas L. Friedman escribía en *The New York Times* "La democracia está en recesión"[4]. Allí, se hacía eco de las palabras de Diamond: Rusia con Vladimir Putin y Turquía bajo Recep Tayyip Erdoğan son visualizados como los abanderados de esta tendencia, junto a Venezuela, Tailandia, Botsuana, Bangladés y, entre otros, Kenia. Agregaba que los observadores de "Freedom House" han verificado que en el lapso entre 2006 y 2014 fueron muchos más los países que declinaron en sus niveles de libertad que los que efectivamente los mejoraron.

Diamond insistía en no ver a este estancamiento como un equilibrio, sino como un declive:

> Uno puede ver la última década como un período de al menos incipiente declive de la democracia. Para hacer este caso, necesitamos examinar no solo la inestabilidad y el estancamiento de las democracias, sino también el incremento del declive de la democracia en lo que Thomas Carothers ha denominado países de la "zona gris" (que desafían la clasificación fácil de si no son democracias), la profundización del autoritarismo en las no democracias, y la disminución en el funcionamiento y la autoconfianza de las democracias ricas establecidas del mundo (p. 142).

Steven Levitsky y Daniel Ziblatt publicaron en 2018 un libro titulado *Cómo mueren las democracias*, donde afirman que, aunque los regímenes dictatoriales han desaparecido en gran parte del mundo, las democracias hoy "mueren" por otros medios. El

peligro yace en que, mientras que antes el fin de una democracia tras un golpe de Estado era evidente e indiscutible, actualmente la descomposición comienza en muchas ocasiones con la manipulación de las urnas, y ese proceso de desmantelamiento puede ser incluso considerado legal al contar con la aprobación del poder legislativo o judicial. Hasta hace algunas décadas, sabíamos que un *breakdown* significaba el acta de defunción de la democracia.

Según lo expuesto por Levitsky y Ziblatt, incluso si no es sencillo reconocer a los líderes autoritarios, existen ciertas características que pueden denotar si efectivamente tienen una tendencia hacia el autoritarismo. Los autores, tomando en cuenta el trabajo de Juan Linz (*La quiebra de las democracias*), indican que deben contemplarse cuatro indicadores clave que permiten identificar a un líder autoritario: en primer término, el rechazo (o débil aceptación) de las reglas democráticas del juego; en segundo término, la negación de la legitimidad de los adversarios políticos; en tercer término, la tolerancia o el fomento de la violencia; y, en cuarto y último término, la predisposición a restringir las libertades civiles de la oposición, incluyendo los medios de comunicación (Levitsky y Ziblatt, 2018, p. 32). Cada uno de estos indicadores conlleva una serie de preguntas que permiten, según los autores, identificar desde temprano a un líder autoritario: para el rechazo de las reglas democráticas del juego, los autores preguntan si los políticos rechazan la Constitución o expresan su voluntad de no acatarla, si pretenden usar (o aprueban el uso de) medidas extraconstitucionales para cambiar el gobierno, como golpes militares, insurrecciones violentas o manifestaciones masivas destinadas a

forzar un cambio en el gobierno, si sugieren la necesidad de adoptar medidas antidemocráticas, como cancelar las elecciones, incumplir o suspender la Constitución, prohibir determinadas organizaciones o restringir los derechos políticos o civiles básicos. El segundo indicador es la negación de la legitimidad de los adversarios políticos, aquí Levitsky y Ziblatt se preguntan si los políticos afirman que sus rivales constituyen una amenaza existencial, ya sea para la seguridad nacional o para el modo de vida imperante. Sobre la tolerancia o fomento de la violencia, los autores se preguntan por ejemplo si tienen lazos con bandas armadas, fuerzas paramilitares, con milicias, guerrillas y otras organizaciones violentas ilegales. Y al respecto de la predisposición a restringir libertades (incluidos los medios de comunicación), se inquieren si han apoyado leyes o políticas que restringen las libertades civiles (Levitsky y Ziblatt, 2018, pp. 33-35).

En la actualidad, no existe una única forma de *degradar, vaciar, deteriorar la democracia,* los casos analizados en *Cómo mueren las democracias* muestran que la lenta erosión de las *poliarquías* (Dahl, 1971) se produce "desde adentro". Hoy, las democracias mueren en las manos de líderes electos que hacen uso y abuso del poder para subvertir los mecanismos democráticos a través de los cuales llegaron al poder; una a una van desmantelando las instituciones que definen a las *poliarquías*.

Andrés Malamud se hizo eco de este debate y en julio de 2019 publicó en *Nueva Sociedad* "¿Se está muriendo la democracia?". El autor indica, al igual que Levitsky y Ziblatt, que, "hasta la década de 1980, las democracias morían de golpe [*breakdowns*]. Literalmente. Hoy no: ahora lo hacen de a poco,

lentamente. Se desangran entre la indignación del electorado y la acción corrosiva de los demagogos."

Ya a mediados de los años 90, Guillermo O'Donnell sostenía en un reportaje concedido a una publicación de la Universidad de Rosario:

> Se ve un deterioro y un desgaste institucional en el que ciertos atropellos terminan creando situaciones de erosión muy peligrosas, inclusive en el campo de las libertades políticas. Hay un avance del estilo autoritario muy marcado; debajo de la farandulización de la política hay una creciente erosión y desgaste de lo republicano. Esto podría metaforizarse como el peligro de la muerte lenta de las democracias: pasado el susto de muerte rápida por un golpe, el peligro ahora reside en la muerte lenta". (O'Donnell, p. 122)

O'Donnell agregaba que

> el otro juicio se refiere a la calidad de la democracia. Un sistema que carece de *accountability* y que respeta poco los derechos civiles, solo da lugar a una democracia de baja calidad y ello puede derivar en una correlación preocupante: a peor calidad, mayor probabilidad que de una manera u otra esa democracia deje de serlo, por ejemplo bajo la forma de muerte lenta (O'Donnell, p. 123).

Freedom House, la organización que analiza la situación de la democracia en el mundo, señala en su informe de 2018 que en los últimos años la democracia está en retroceso[5] ("Democracy is in retreat") en todas las regiones del mundo, incluyendo países con sistemas democráticos estables y consolidados; incluso afirman que "the wave of democratization rolls back". Esto mismo ha sido señalado recientemente en el informe de IDEA Internacional[6]:

> Los retrocesos democráticos modernos ocurren desde el interior del sistema democrático, a través de reformas legislativas y constitucionales y de decisiones políticas tomadas por mayorías democráticamente elegidas. El gradual vaciamiento de los pilares no electorales de las democracias en retroceso, finalmente daña los principios básicos de control popular e igualdad política de la democracia (IDEA Internacional, 2020, p. 5).

El informe comienza a contramano de la literatura que hemos desarrollado:

> El número de democracias sigue aumentando. Este incremento se ha producido a pesar de la desaceleración de la expansión democrática mundial que se registra desde mediados de la década de 1990. De hecho, entre 2008 y 2018 el número de democracias siguió en ascenso y pasó de 90 a 97. Estos datos, por tanto, no respaldarían la hipótesis de una tercera ola "invertida" de democratización (es decir, una disminución significativa y sostenida del número de democracias) (IDEA Internacional, 2020, p. 5).

Sin embargo, luego afirman:

> A pesar de que los considerables logros democráticos observados en la mayoría de las regiones del mundo, y el continuo aumento en el número de democracias, no respaldan la hipótesis de una tercera ola "invertida" de democracia, existen otras señales preocupantes de erosión democrática. Esta situación se caracteriza por una serie de problemas, como la pérdida de calidad democrática tanto en las democracias más antiguas como en las de la tercera ola, y las dificultades para cumplir las expectativas de los ciudadanos, quienes exigen un desempeño democrático, social y económico de alto nivel y equitativo (IDEA Internacional, 2020, p. 9).

Así es que "el desempeño democrático y la calidad de muchas de las democracias de la tercera ola sigue siendo bajo; y la proporción de democracias débiles va en aumento" (IDEA In-

ternacional, 2020, p. 10). Y luego señalan que "se observan cada vez más señales de retroceso democrático":

> El retroceso democrático, una forma específica de erosión democrática que implica el debilitamiento intencional del sistema de separación de poderes a través de restricciones a las libertades civiles, ha sido cada vez más frecuente en el último decenio. Los Índices del estado de la democracia en el mundo definen retroceso democrático como un debilitamiento gradual e intencional del control ejercido sobre las instituciones gubernamentales y de rendición de cuentas, acompañado de una disminución de las libertades civiles (IDEA Internacional, 2020, p. 14).

El Índice de Democracia (Democracy Index) de The Economist Intelligence Unit[7] (EIU) parece también confirmar esta tendencia. El índice comprende 60 indicadores en cinco categorías: proceso electoral y pluralismo, funcionamiento del gobierno, participación política, cultura política democrática y libertades civiles. El índice ofrece la siguiente clasificación:

1. Democracias plenas: 8,1 puntos o más.
2. Democracias defectuosas: 6,1 a 8 puntos.
3. Regímenes híbridos: 4,1 a 6 puntos.
4. Regímenes autoritarios: 4 puntos o menos.

Este concluye que menos del 5 % de la población mundial vive actualmente en una "democracia plena". Casi un tercio vive bajo un gobierno autoritario. En total, 89 de los 167 países evaluados en 2017 recibieron puntajes más bajos que el año anterior. Noruega sigue siendo el país más democrático en el *ranking*, una posición que ha ocupado desde 2010, y Europa Occidental cuenta con 14 de las 19 "democracias completas" que conforman el nivel más alto del *ranking*. No obstante, el

puntaje promedio en Europa disminuyó ligeramente en 2017, a un promedio de 8,38 puntos sobre 10.

Entonces, de acuerdo con el análisis del *ranking*, la democracia atraviesa un momento de crisis a nivel global. En pleno siglo XXI, aún existen 92 naciones que se pueden considerar como regímenes no democráticos (39 híbridos y 53 autoritarios). La EIU explica que esta situación se debe a que las instituciones políticas han perdido la validez que tenían en otras épocas, lo que se puede traducir como "un deterioro de la confianza en la democracia".

Lo expuesto hasta este momento nos permitiría concluir que efectivamente estamos ante un retroceso democrático. Ahora bien, ¿qué sucede en América Latina?

3. La democracia en América Latina: ¿se está muriendo?

En los últimos años, una serie de fenómenos volvieron a poner en escena no solo las preguntas sobre la calidad de nuestras democracias, sino también sobre su propia supervivencia. Fenómenos tan diferentes como los que observamos desarrollarse en Brasil, Bolivia, Chile, Ecuador, México y, entre otros, Perú pusieron a la democracia en el centro de la escena: *"el malestar en la democracia"*[8]. En esta sección nos preguntamos sobre el estado general de la democracia en la región para luego hacer foco en tres *issues*: los partidos políticos, las FFAA y el rol de los Estados Unidos.

Comencemos señalando que en América Latina la desconfianza de los ciudadanos en las instituciones democráticas ha sido señalada por Latinobarómetro en sus últimos informes.

Marta Lagos, su directora, sostiene que "2018 fue un *annus horribilis* para la región"[9]. Estos resultados confirmaron que los latinoamericanos están como nunca antes insatisfechos con la salud de sus democracias y se inclinan cada vez más hacia modelos autoritarios. Si hasta 2017 el estudio identificaba una "diabetes democrática", como una enfermedad invisible que termina por matar al enfermo desatendido, una reducción generalizada de todos los indicadores ha encendido alarmas más estridentes. El respaldo ha caído en 2018 hasta el 48 %[10], cinco puntos menos que el año anterior. En 2010, el índice de apoyo democrático alcanzó su valor más alto con el 61 %, pero desde entonces los gráficos muestran una curva descendente que no ha parado de caer.

La erosión de la democracia no es fácil de cuantificar: Lagos lamenta que no pueda utilizarse un índice que advierta con claridad cuándo se está en peligro de muerte, como sí sucede con los números que denotan una recesión económica, por ejemplo. Advierte Lagos:

> Este informe muestra altos niveles de 'presión' en varias democracias de la región que deberían servir de voz de alarma para que no aumenten los países no democráticos de la región. No se trata de revoluciones o de grandes acontecimientos sociales, sino más bien de la suma de hechos significativos que van conformando un cuadro muy nítido. Sin militares, sin armas, es más difícil reconocer la pérdida de democracia.

El estudio identificó que la reacción de aquellos que no se sienten dentro del sistema optan, entonces, por la indiferencia. Si este fue el "annushorribilis" no fue solo por la progresiva falta de respaldo a la democracia. Por primera vez desde que se realiza la encuesta, el 28 % de los consultados se declaró indife-

rente frente a la preferencia por una forma de gobierno en particular. Dice Lagos:

> Prácticamente seis de cada diez personas consultadas señalaron que no votarían por un partido político, lo cual es una señal de debilidad de la democracia, que requiere de partidos políticos que representen las demandas de la población. Sin partidos, las democracias no funcionan.

La indiferencia se acentúa en los jóvenes de entre los 16 años y 26 años, otra señal de alarmas por sus consecuencias futuras. Son las personas que nacieron en democracia y no conocieron las penurias de los años de dictaduras militares. El informe realiza así un diagnóstico poco alentador del estado de la democracia en América Latina. El *promedio regional de satisfacciónconla democracia es de 24 %,* el resultado más bajo para este indicador desde 1995, cuando comenzó a realizarse el estudio. Como ya hemos indicado:

> […] hasta hace algunos años veíamos que, si bien la democracia no resolvía todos los problemas, era preferible a otras formas de gobierno. En muchos casos, con el recuerdo aún fresco de las dictaduras y en medio de crisis económicas, la democracia se sobreponía, tenía capacidad de *resilencia.* Sin embargo, ya desde hace años los datos muestran que la preferencia democrática ha llegado a su fin. Hoy prevalece la insatisfacción generalizada con el funcionamiento democrático: para 7 de 10 latinoamericanos la democracia no funciona, solamente 2 de cada 10 se manifiestan satisfechos. La satisfacción con la democracia ha disminuido constantemente de un 44 % en 2008 hasta un 24 % en 2018, en ningún país de la región hay una mayoría satisfecha, solo en tres países este resultado se acerca a tener uno de cada dos ciudadanos satisfechos: Uruguay con 47 %, Costa Rica con 45 % y Chile con 42 %. En Brasil solo el 9 % está satisfecho, mientras en Nicaragua es 20 % y en Venezuela el 12 %. En este escenario, la democracia ha dejado de ser la única alternativa

posible. Estamos a las puertas del fin del consenso democrático que primó en las primeras décadas de la transición democrática[11].

En el informe de EIU, en América Latina, con un puntaje total de 8,38 y 8,07, Uruguay y Costa Rica son consideradas como las democracias más estables de Latinoamérica, ocupando el puesto 15 y 20, respectivamente, en el mundo. En contraste, Venezuela y Cuba son consideradas en el *ranking* como regímenes autoritarios, con 3.16 y 3.00, y a escala mundial ocupan el puesto 134 y 142 respectivamente.

Hasta aquí, nos hemos detenido en los números elaborados por diversas instituciones sobre la democracia en la región. Ahora nos preguntamos: ¿son estos nuevos fenómenos? En todo caso, ¿qué hay de nuevo y qué hay de viejo? Desde nuestra perspectiva, hay tres factores que debemos analizar en la búsqueda de respuestas: el papel de las fuerzas armadas, el de los partidos políticos y el rol de los Estados Unidos. A continuación, presentamos nuestras reflexiones al respecto.

4. Los partidos políticos en América Latina

Levitsky y Ziblatt (2018, pp. 21-43) caracterizan como "alianzas fatídicas" a la combinación de errores de cálculo estratégico de las élites, de sus ambiciones, temores, y aun de su propia desorientación, a consecuencia de querer aprovechar "políticamente" el descontento de la ciudadanía con el propio *establishment* y con los resultados (*outcomes*) de las democracias, incentivando o dando lugar a liderazgos de incipientes déspotas. Esta mezcla letal conspiró para que, subestimando la situación, terminaran entregando "voluntariamente las llaves del poder a un autócrata en alza" (Levitsky y Ziblatt, 2018, p. 23).

Los autores remarcan: "En todos los casos, las élites consideraron que la invitación a tomar el poder 'contendría' al recién llegado, lo cual permitiría a los políticos convencionales volver a tomar el control. Pero sus planes fracasaron" (Levitsky y Ziblatt, 2018, p. 23). Para nosotros, es preciso hacer notar aquí que, en no pocos casos, se observa un verdadero proceso de *dilución o disgregación de las élites* que no solo potenció sus temores, sino que también exacerbó a sus sectores más radicalizados, incentivando las tácticas más extremistas del *establishment*.

Al mismo tiempo, Levitsky y Ziblatt (2018) nos advierten que aun las constituciones bien diseñadas no pueden, por sí solas, garantizar la democracia, ni siquiera la república. Que cualquier constitución es siempre, necesariamente, incompleta. Y que ningún cuerpo normativo, ni manual de instrucciones, puede anticipar todas las contingencias ni prescribir todas las conductas (Levitsky y Ziblatt, 2018, p. 119). Por ello la importancia de las "reglas no escritas".

Precisamente, como ya ha señalado O'Donnell en "Otra institucionalización" (1996), se debe prestar particular atención al entramado de prácticas informales altamente rutinizadas que conviven con las prácticas e instituciones formales. En 2006, G. Helmke y S. Levitsky desarrollaron este enfoque teórico cuando editaron su libro *Informal Institutions and Democracy. Lessons from Latin America*, resaltando el rol que juegan las "instituciones informales" en el funcionamiento de todas las democracias y, muy particularmente, en los regímenes latinoamericanos. Así, Helmke y Levitsky potenciaron una perspectiva analítica, contrapuesta a la literatura más tradicional, que sostiene que las *instituciones informales* también pueden ser "funcionales" al

contribuir a la resolución de distintos problemas que las instituciones formales no alcanzan a resolver o a procesar.

En esta misma línea, argumentan Levitsky y Ziblatt (2018) cuando, observando las reglas del juego político del mismísimo Estados Unidos, resaltan la vital importancia que han tenido para la supervivencia de la democracia *dos reglas no escritas* de la política estadounidense: la "tolerancia mutua" y la "contención institucional" (Levitsky y Ziblatt, 2018, p. 122). La *tolerancia mutua* implica, al menos, la percepción y la creencia en la existencia de contrincantes legítimos (adversarios). La *contención institucional* presupone, en algún grado mínimo, la autolimitación y, además, la preservación del "juego" (tanto sobre sus *reglas* como sobre su *iteración*) y la de sus participantes, a fin de que siga teniendo sentido la participación en la "arena electoral". Así, la *tolerancia mutua* y la *contención institucional* se retroalimentan ya que los líderes tienen más incentivos para contenerse cuando se reconocen como adversarios legítimos y se aceptarán como competidores cuando el costo de perder "el juego" no sea tan elevado que conlleve percibir al adversario como una amenaza que pone en duda la propia existencia (enemigo) (Levitsky y Ziblatt, 2018, pp. 122-138).

Aún en las democracias más desarrolladas, como subproductos de la ralentización del crecimiento, el estancamiento en la distribución de las rentas y la creciente desigualdad socioeconómica, se observan dos claras tendencias: por un lado, hacia la "radicalización extremista" de diversos segmentos sociales y, por el otro, hacia una crisis de pertenencia o "cuestión identitaria" (Fukuyama, 2018),

La *creciente polarización partidista*, particularmente ligada a la raza, la religión y la cultura, es una de las manifestaciones del incremento del fenómeno de la *radicalización extremista*. Esto conlleva importantes secuelas sobre las reglas de convivencia y el consecuente debilitamiento de las normas básicas de la democracia (poliarquía). La *crisis identitaria* se ve acentuada en los sectores sociales más postergados y aun en amplios segmentos de otros estratos sociales que se sienten cada vez más desprotegidos y sometidos a una creciente incertidumbre sobre su futuro y su bienestar. Ambas tendencias refuerzan los sentimientos antipartidos y *antiestablishment*, exacerbando el resentimiento de amplios sectores de la sociedad civil aun en las democracias más "formalmente institucionalizadas".

Como señala Fukuyama (2018), nuestras democracias son hoy menos "elitistas" que en el pasado (en el sentido de que estas eran más fácilmente controladas por las élites) y, por ello, más "igualitarias". Sin embargo, a modo de paradoja, esta "democratización" también ha acarreado una mayor incertidumbre no solo sobre la supervivencia de las poliarquías, sino también para las expectativas de bienestar de la ciudadanía.

El creciente debilitamiento del *establishment* político más tradicional, y con ello la denostación de los partidos políticos, en un mundo cada vez más incierto, ha fortalecido el surgimiento de liderazgos autocráticos. En otros términos, los sectores más radicalizados del *establishment* pueden ahora beneficiarse apoyando a líderes extremistas para ganar elecciones. Así, a modo del "huevo de la serpiente" bergmaniano, el proceso de creciente aumento de la polarización partidista lejos está de ser la respuesta necesaria para resolver la *crisis identitaria,*

sino que, además, conspira contra cualquier táctica que busque la moderación y el compromiso tanto al nivel de las élites como al de la ciudadanía en general. Como Linz observó en *La quiebra de las democracias* (1996), el entramado de incentivos que conlleva la creciente polarización partidista resulta en el "vaciamiento del centro" y en la inevitable "abdicación de los moderados".

5. Las fuerzas armadas

Para el año 2005, Thomas Clive señalaba en su ensayo "Comprendiendo la política latinoamericana: seis factores a considerar" ("Understanding Latin American Politics: six factors to consider") que una de las imágenes populares de América Latina que hay en los Estados Unidos y Europa es la de los militares interviniendo en la política. En la mayor parte de la región, después de la independencia, los militares reemplazaron a la corona como la fuerza suprema (*ultimate* en inglés) de la sociedad. En esta misma línea, el reciente artículo de Levitsky y Murillo (2020) nos recuerda

> que los países latinoamericanos se caracterizaron por la inestabilidad política desde la independencia hasta finales del siglo XX. En ese periodo, la intervención militar era habitual y la amenaza de intervención era una potente arma disuasiva para los actores políticos. En la mayoría de los países de la región, las Fuerzas Armadas eran árbitros de los conflictos que dividían a sus sociedades.

Volviendo a Clive, sostiene que incluso después de más de veinte años de iniciada la tercera ola y del descrédito de muchos Gobiernos militares en los años 70 y 80, los militares no están lejos de la arena política y, a juzgar por el pasado, la re-

gión no está libre del retorno de regímenes militares (*military rule*). Para el autor, en estas sociedades, gran parte de la cultura política de las democracias liberales, incluido el propio ejército, es el control civil de las fuerzas armadas. Este elemento está presente en distintas definiciones de "democracia", por ejemplo: en Mainwaring y Pérez Liñán encontramos que

> las democracias son regímenes políticos: (1) donde el jefe de gobierno y la legislatura son elegidos a través de elecciones libres y justas, (2) que garantizan el sufragio casi universal para los adultos (a excepción de los inmigrantes no ciudadanos), (3) donde el gobierno y el Estado protegen las libertades civiles y los derechos políticos, y (4) donde los civiles controlan firmemente a las fuerzas armadas, y el crimen organizado, los grupos paramilitares y otros actores armados no influyen sobre las políticas del gobierno (Mainwaring y Pérez Liñán, 2016, p. 268).

También en Levitsky y Way, cuando identifican cuatro criterios mínimos para definir la democracia, estando nuevamente presente el control civil de las fuerzas armadas:

- Los cuerpos ejecutivo y legislativo son elegidos a través de elecciones abiertas, libres y justas;
- virtualmente todos los adultos tienen derecho a votar;
- los derechos políticos y las libertades civiles, incluida la libertad de prensa, la libertad de asociación y la liberad de criticar al Gobierno sin represalias, son ampliamente protegidos;
- las autoridades elegidas tienen autoridad real para gobernar y no están sujetas al control tutelar del ejército o a los líderes religiosos (Levitsky y Way, 2004, p. 162).

Sin embargo, para Clive esto no ocurre en América Latina, donde los militares se han visto a sí mismos como *los salvadores de la nación* con la obligación de intervenir en la política y gobernar si fuera necesario, como lo llamaba Stepan: "el poder moderador".

Desde la década de 1960 hasta principios de la década de 1980, según Clive, los militares tomaron el poder durante períodos prolongados. Este motivo de los militares ha sido descrito como la "política de los antipolíticos": un intento de subordinar la política a las necesidades técnicas de tratar asuntos urgentes. En el estudio de la política latinoamericana, esta fase posterior a 1960 de Gobiernos militares se conoce como "autoritarismo burocrático" y ha sido extensamente estudiada por Guillermo O'Donnell (1972). En esencia, se trataba de una alianza entre los militares, la burocracia y, en algunos casos, la comunidad empresarial para lograr diversos objetivos políticos y tecnocráticos que los militares pensaban que era esencial perseguir (Clive, 2005, pp. 7-8). Llegados a los años 80 y de la mano de las transiciones a Gobiernos democráticos, los militares ya no ocuparon un rol central en la política; sin embargo, en estos años hemos visto cómo han vuelto a tener un rol fundamental: las fuerzas armadas sostienen el régimen de Nicolás Maduro, las fuerzas armadas bolivianas forzaron a Evo Morales a presentar su renuncia, las fuerzas armadas en Brasil tuvieron un rol protagónico durante las elecciones y también en el Gobierno de Bolsonaro. En un reciente artículo, Levitsky y Murillo (2020) destacan la "tentación militar en América Latina". Refiriéndose al caso boliviano, los autores observan que

> la posibilidad de golpear la puerta de los cuarteles ofrece una alternativa a la negociación democrática. Esto reduce los incentivos de los políticos para buscar compromisos y para invertir en el funcionamiento de las instituciones democráticas. Es decir, se podrían volver a generar ciclos de inestabilidad institucional como el que experimentó la propia Bolivia entre 1920 y 1980, periodo en el que sufrió 13 golpes militares […] Es por ello que el riesgo de un retorno al arbitraje militar significaría echar por la borda el esfuerzo de construcción democrática que, con zigzagueos, encararon la mayor parte de los países de la región en las últimas décadas. Esta posibilidad es especialmente preocupante dado el aumento en el apoyo de la opinión pública a los militares. Según el Proyecto de Opinión Pública de América Latina de la Universidad Vanderbilt, el promedio de apoyo a los golpes militares en América Latina es 39 % en respuesta al incremento del crimen, y 37 % como reacción al aumento en la corrupción. Más aún, el creciente prestigio de las Fuerzas Armadas contrasta con el desprestigio de los partidos políticos en la opinión pública regional.

Lo mismo fue señalado en el informe de 2018 de Latinobarómetro: entre las instituciones en las cuales más confían los latinoamericanos, se encuentran las fuerzas armadas y la policía (44 y 35 %), siendo el congreso y los partidos políticos las instituciones de mayor desconfianza (21 y 13 %, respectivamente).

6. El rol de los Estados Unidos

En el 2019, en un artículo publicado en *El Estadista*[12] (2019), señalamos que una parte de los estudios sobre la democratización, los que se concentran sobre los factores internacionales, remarcan los impactos, propósitos y alcances del interés de los Estados Unidos en la *promotion* de la democracia y sus valores

como parte de su estrategia de influencia y hegemonía. Las tres vías en las que la arena internacional puede impactar sobre el proceso de democratización a nivel nacional son por "contagio", "control" o "consentimiento". Para L. Whitehead (1996), la fórmula de "consentimiento" es vital porque observa que la democracia solo puede sobrevivir allí donde el consentimiento subsiste.

Frente al escenario actual de transición en la estructura de poder mundial, nos planteamos aquí algunos interrogantes respecto de los desafíos que se vislumbran a partir del cambio en el posicionamiento internacional de los Estados Unidos de Norteamérica. Puntualmente, observando la "Doctrina Trump" en términos de "retiro" o "desentendimiento" por parte del actual Gobierno de los Estados Unidos de su política de *"enlargement"* de la democracia y defensa de los valores democráticos.

En 1990, tras la caída del Muro de Berlín, el presidente George H. W. Bush anunciaba su Iniciativa para las Américas, y en 1992, su sucesor, el expresidente Bill Clinton, estableció tres prioridades en materia de política exterior:

- actualizar y reestructurar las capacidades militares y de seguridad en América,
- elevar el rol de los asuntos internacionales económicos, y
- promocionar la democracia en el extranjero.

Al siguiente año, la administración Clinton promocionó el NAFTA (Tratado de Libre Comercio de América del Norte) y la nueva ronda de Uruguay que, en 1995, daría lugar a la Organización Mundial del Comercio (OMC). En esta época Clinton

decidió consultarle a Anthony Lake, su asesor de seguridad, para que seleccionara un eslogan para su doctrina, que expresara su nueva visión. La estrategia de Lake, siguiendo a D. Brinkley (1997), consistió en consolidar la base democrática, ayudar y alentar la democracia donde sea posible, contener los regímenes que se oponían a la democracia y perseguir objetivos humanísticos. Entonces, lo que Lake propuso fue la idea de "expansión democrática", denominándolo *"Democratic Enlargement"*.

El expresidente Clinton creía que el *"enlargement"* debía concretarse en aquellas naciones que se estaban convirtiendo en democracias de mercado abierto y en todos los países que adoptasen los valores occidentales sobre la diversidad étnica, protección de los derechos ciudadanos y cooperación para detener el terrorismo. Durante su presidencia, se puso en marcha la Cumbre de las Américas. En la primera reunión, realizada en 1994 en Miami, se redactó una Declaración de Principios y un Plan de Acción que fueron firmados por los 34 jefes de Estado y de Gobierno participantes. La Declaración de Principios estableció un pacto para el desarrollo y la prosperidad basado en la preservación y el fortalecimiento de la comunidad de democracias de las Américas. Por lo tanto, le encargaron orientar mayores esfuerzos a la promoción de los valores democráticos y al fortalecimiento social y económico de los regímenes democráticos ya establecidos. En el Plan de Acción se definió que todos los Gobiernos reconocían a la OEA como el principal organismo hemisférico para la defensa de los valores y de las instituciones democráticas.

La política "pro democracia" tuvo su continuidad con B. Obama. Como señala Jorge Domínguez (2010) en "La política exterior del presidente Barack Obama hacia América Latina", se puede afirmar que la administración Obama retoma la política de Estado en defensa de la democracia y los derechos humanos en América latina. Este "retorno" puede ser identificado, según este autor, en tres momentos diferentes: primero, durante la reunión de la OEA en Honduras en el año 2009, cuando el expresidente Obama insistió y logró (como parte de cualquier proceso de reactivación de la membresía en la OEA) que Cuba cumpliera con los requisitos que imperan sobre los miembros del organismo según lo establecido en la Carta Democrática de la OEA; segundo, también en ese año, cuando catalogó como "ilegal" el golpe de Estado en Honduras contra Manuel Zelaya, dejando entrever de esta manera la prioridad que poseía el principio de no intervención en los asuntos internos para el expresidente norteamericano; y, por último, la política del Gobierno de Obama en relación con Colombia, que apoyaba y celebraba los éxitos que obtuvo el expresidente Uribe durante su gestión en términos de narcotráfico, seguridad, estabilidad política y desarrollo económico.

Con la llegada de Donald Trump, este consenso prodemocrático parece haber llegado a su fin. Como destaca A. Molteni en un artículo reciente,

> la hegemonía liberal se basaba en la difusión de la democracia, en el orden económico multilateral y en la vigencia de las instituciones internacionales concebidas para lograr la cooperación pacífica entre los estados. Tal estructura fue sostenida, hasta la llegada de Donald Trump, por cualquiera de las grandes fuerzas políticas estadounidenses. Pero la llegada del actual jefe de la

> Casa Blanca viene precedida de otro. Sostiene que todo lo anterior es hoy, o lo fue siempre, un mal negocio para Washington[13].

Este "mal negocio para Washington", que implica no solo la desconfianza hacia el multilateralismo y las instituciones internacionales, sino también el abandono de la política de *enlargement*, responde a la estrategia de realineamiento de los Estados Unidos producto de lo que E. Llenderozas[14] caracteriza como "la rotación del eje de poder mundial del Atlántico al Pacífico". Este realineamiento geopolítico mantiene los intereses económicos norteamericanos, pero se "desentiende" de los intereses políticos que ligaban a la política exterior de Washington con la *promotion* de la democracia y los derechos humanos.

7. Comentarios finales

Como comentario final compartimos dos citas, la primera de Aníbal Pérez Liñán (2017) en su artículo "¿Podrá la democracia sobrevivir al siglo XXI?":

> La capacidad de la democracia para subsistir en el siglo que viene dependerá de su poder para dar respuesta a los desafíos sociales creados por la relocalización industrial, resistiendo al mismo tiempo la tentación del radicalismo. Como nunca antes en la historia moderna, los dilemas de los países centrales se acercan hoy a los dilemas de la periferia (Pérez Liñán, 2017, p. 45).

Hacemos nuestras sus palabras y advertimos, como Levitsky y Murillo lo hicieron recientemente, que,

> si la ciudadanía percibe dificultades para sostener el orden público, las fuerzas de seguridad que prometen "orden" se vuelven más atractivas a sus ojos. Si ante la polarización los políticos sucumben a la tentación militar, es más difícil construir instituciones democráticas. Este es un momento crucial

> para la región. Las democracias latinoamericanas no son ya tan jóvenes y ante el proceso de desaceleración económica han demostrado claras limitaciones para dar las respuestas que pretende la ciudadanía. Con una opinión pública descontenta con la elite política, a la que en muchos casos respeta menos que al Ejército, y en un contexto de protestas crecientes y dificultad para mantener el orden, la tentación militar pareciera aumentar y, con ella, los riesgos para la estabilidad democrática en la región (Levitsky y Murillo, 2020, p. 9).

Abogar por la construcción (o reconstrucción) de prácticas informales tan importantes para la convivencia democrática como la "tolerancia mutua" y la "contención institucional", sin la imprescindible reconstrucción o transformación de los partidos políticos, es un formidable desafío para nuestras poliarquías. Evitar atajos que en el pasado fueron moneda corriente resulta una guía imprescindible en la toma de decisiones en el contexto inmediato y futuro. Finalmente, las democracias modernas, como las nuestras, aún siguen siendo "democracias de partidos" y los partidos son los "guardianes de la democracia" –como expresaron Levitsky y Ziblatt–.

Bibliografía

Brinkley, D. (1997). "Democratic Enlargement: The Clinton Doctrine". *Foreign Policy* (106), 110-127.

Clive, T. (2005). "Understanding latin american politics: six factors to consider". Dis p onible en https://bit.ly/2KjaWq5.

Collier, D. y Levitsky, S. (1997). "Democracy with Adjectives: Conceptual Innovation in Comparative Research". *World*

Politics, Vol. 49, 430-451, abril de 1997. Disponible en https://bit.ly/2VK9fIB.

Dahl, R. (1971). *La poliarquía. Participación y oposición*. Madrid. Tecnos.

Diamond, L. (2015). "Facing Up to the Democratic Recession". *Journal of Democracy* Vol. 26, n.º 1, enero. National Endowment for Democracy and Johns Hopkins University Press.

Domínguez, J. I. (2010). "La política exterior del presidente Barack Obama hacia américa Latina". *Foro Internacional,* Vol. I, n.º 9, abril-junio, México.

Fukuyama, F. (2018). *Identity: The Demand for Dignity and the Politics of Resentment***.** Farrar, Straus and Giroux.

Helmke, G. & Levitsky, S. (eds.) (2006). *Informal institutions and democracy. Lessons from Latin America*. Baltimore. Johns Hopkins University Press.

Levitsky, S. & Murillo, M. V. (2020). "La tentación militar en América Latina". *Nueva Sociedad,* n.º 285, enero-febrero de 2020.

Levitsky, S. & Ziblatt, D. (2018). *Cómo mueren las democracias*. Buenos Aires. Ariel.

Levitsky, S. & Way, L. (2004). "Elecciones sin democracia. El surgimiento del autoritarismo competitivo"**.** *Estudios Políticos* n.º 24, Medellín, enero-junio.

Lindberg, S. & Lührmann, A. (2019). "A third wave of autocratizationishere: what is new about it?". *Democratization* 2019, Vol. 26, n.º 7, 1095-1113.

Linz, J. (1996). *La quiebra de las democracias*. Madrid. Alianza Editorial.

Mainwaring, Scott & Pérez-Liñán, Aníbal (2016). "La democracia a la deriva en América Latina". *Revista POSTData 20,* n.º 2, octubre 2015-marzo 2016, 267-294.

Malamud, A. (2019). "¿Se está muriendo la democracia?". *Revista Nueva Sociedad,* n.º 282, julio-agosto 2019.

O'Donnell, G. (1997). "Hoy ser progresista es ser liberal, y viceversa". Entrevista realizada por Hugo Quiroga y Osvaldo Iazzetta. *Estudios Sociales,* Revista Universitaria Semestral, Año VII, n.º 12, Santa Fe, Argentina, 1.º semestre de 1997, 119-133.

O'Donnell, G. (1996). "Otra institucionalización". *Revista Ágora*, n.º 5, invierno, Buenos Aires, 5-28.

O'Donnell, G. (1972). *Modernización y autoritarismo*. Buenos Aires. Paidós.

Pérez Liñán, A. (2017). "Podrá la democracia sobrevivir al siglo XXI?". *Nueva Sociedad,* n.º 267, enero-febrero.

Whitehead, L. (1996). *The International Dimensions of Democratization*. Oxford UniversityPress, 3-25.

---

1. Doctora en Ciencia Política (UCA), Mg. en Economía y Ciencia Política (ESEADE). Realizó su posdoctorado en el Instituto Barcelona de Estudios Internacionales (IBEI, Barcelona, España). Especialista en política latinoamericana, dicta cursos de maestría y doctorado en diversas universidades de la Argentina y en el exterior. Es columnista en medios de comunicación y consultora. Correo electrónico: conimazzina@yahoo.com.ar.
2. Politólogo (UBA), M. Phil. in Latin American Studies (Oxford), profesor de Sistemas Políticos Comparados y de Política Latinoamericana (UBA). Correo electrónico: roberto.bavastro@gmail.com.
3. En el texto original en inglés: "I count 25 breakdowns of democracy in theworld —not only through blatant military or executive coups, but also through subtle and incremental degradations of democratic rights and procedures that finally push a democratic system over the threshold into competitive authoritarianism".
4. Disponible en https://nyti.ms/2wQi7CW.
5. Disponible en https://bit.ly/3cxbYL9.
6. Disponible en https://bit.ly/2wSSqBM.
7. Véase https://bit.ly/34NUyYb.

8. Este fenómeno incluye también a una amplia variedad de "viejas poliarquías", como los Estados
Unidos, Francia, Italia, Gran Bretaña, entre otras.↵
9. "El fin de la tercer ola de democracias", Marta Lagos en https://bit.ly/2Vmx6hk.↵
10. Véase https://bit.ly/2xMhcnv.↵
11. Véase https://bit.ly/2VCce4A.↵
12. *El Estadista*. "La doctrina Trump y el fin del consenso democrático". Dispinible en https://bit.ly/2zhChXt. ↵
13. Véase https://bit.ly/3eA3yVb. ↵
14. Véase https://bit.ly/2VNRjM2.↵

La religión en las relaciones internacionales

Eloy Patricio Mealla[1]

Palabras clave: religión, relaciones internacionales, cooperación, Iglesia.

1. Introducción. Relaciones internacionales y actores no estatales

El diseño original de las relaciones internacionales a mediados del siglo veinte –plasmado en la organización del sistema de las Naciones Unidas, especialmente en lo referido a la cooperación entre países– restringía esas relaciones a los Estados nacionales entre sí. Pero al poco tiempo fueron incorporados otros actores no estatales, al menos como observadores permanentes o como organizaciones a las que se les otorgaba un estatus consultivo. Estas incorporaciones han dado lugar a las denominadas "organizaciones no gubernamentales", que fueron adquiriendo un creciente reconocimiento y protagonismo que llevó luego, con una terminología más positiva, a designarlas como "organizaciones de la sociedad civil" (Mealla, 1999).

Un caso peculiar es el de la Iglesia católica, que es la única organización religiosa con estatus de actor diplomático y que, a través de la Santa Sede, ha sido reconocida como sujeto de derecho internacional, con derechos y obligaciones análogos a los

de los Estados y mantiene relaciones diplomáticas con la casi totalidad de los Estados. Un relacionamiento extraordinariamente activo en las últimas décadas, si se tiene en cuenta que en 1978, al inicio del pontificado de Juan Pablo II, la Santa Sede tenía relaciones oficiales plenas con 85 Estados, y, cuando este papa murió, la cantidad era más del doble. Entre los grandes Estados que establecieron esas nuevas relaciones, hay que destacar a la Gran Bretaña de Margaret Thatcher, a los Estados Unidos de Ronald Reagan y a la Unión Soviética de Mikhail Gorbachev. Ultimamente, el logro más importante fue la firma en 2018 del Acuerdo Provisional entre la Santa Sede y la República Popular de China.

Además del caso especial de la Santa Sede –sobre el cual volveremos luego–, podemos reiterar que hay también una importante participación de las organizaciones no estatales en las relaciones internacionales, a través de aquellas vinculadas inicialmente a cuestiones humanitarias, a los derechos humanos, especialmente los civiles, y posteriormente las que impulsan demandas relacionadas con la situación de las mujeres y las cuestiones ambientales. Ultimamente van teniendo un protagonismo, aunque todavía bastante reducido, otras iniciativas en el campo de la cooperación internacional impulsadas por varias confesiones religiosas, con predominio de diversas denominaciones cristianas, agrupadas como organizaciones basadas en la fe (OBF).

Efectivamente, en los últimos veinte años se han multiplicado las iniciativas interinstitucionales en materia de cooperación internacional para el desarrollo con actores religiosos. Según PNUD (2019), las agencias de desarrollo de la ONU y los

actores de ayuda humanitaria han sido "relativamente más conscientes acerca del potencial y el valor de tales asociaciones", particularmente desde el Fondo de Población de Naciones Unidas, que ha elaborado unas directrices al respecto (UNFPA, 2009). Otras entidades de Naciones Unidas, como la Organización Internacional del Trabajo, ONUSIDA, el PNUMA (Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente), UNICEF y el Banco Mundial, también aumentaron su interés hacia las OBF hacia fines de la década de 1990. Más recientemente, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y el Departamento de Asuntos Políticos de las Naciones Unidas han comenzado a investigar el potencial y a visibilizar la importancia de la asociación con organizaciones religiosas.

En junio de 2010, se constituyó el Grupo de Trabajo Interinstitucional de las Naciones Unidas en Religión y Desarrollo para abordar los desafíos compartidos en materia de asistencia humanitaria y desarrollo, y últimamente en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (Criterio, 2018; Calvo, Shikiya, Montealegre, 2017). En 2016 se formó la plataforma "International Partnership of Religion and Development", integrada por agencias gubernamentales de ayuda al desarrollo, organizaciones intergubernamentales, y más de setenta organizaciones basadas en fe y actores religiosos y organizaciones de la sociedad civil que trabajan activamente en el campo del desarrollo y la ayuda humanitaria.

2. Oscuridad y opio de los pueblos

Este reconocimiento y valoración de la actuación de las religiones en el ámbito público se contrapone a otras concepciones del pasado y también actuales. Efectivamente, las corrientes dominantes de la cultura, especialmente desde mediados del siglo XIX, aunque antagónicas entre sí, han sido sin embargo convergentes en cuanto a descalificar el fenómeno religioso. El positivismo, por ejemplo, continuando la tradición iluminista de siglos anteriores, consideraba que la religión es un producto de la fantasía, de la ignorancia y de los prejuicios.

De este modo, la religión había sido uno de los principales responsables del atraso y la ignorancia de los pueblos. Liberada de ella, la razón –especialmente la ciencia y la técnica– guiaría a la felicidad mediante un progreso indefinido. La religión era un lastre del cual había que desprenderse para asegurarnos el ascenso a una etapa superior de la humanidad. El positivismo científico encontró en el liberalismo un aliado en el plano político y social. Sabemos que, a su vez, el liberalismo permitió la expansión del capitalismo. Todos estos movimientos combinados son los que en gran medida han diseñado el mundo y la cultura tal cual la conocemos hoy, al menos en Occidente.

Ahora bien, el socialismo –particularmente el de orientación marxista–, pese a que fue el antagonista más potente del capitalismo liberal, tenía el mismo carácter positivista militante que, entre otras cosas, rechazaba de plano el fenómeno religioso, al que consideraba un opio adormecedor que impedía a la humanidad liberarse de sus esclavitudes.

Desde otro punto de vista, en el campo de las teorías de desarrollo económico y social, se consideraba –hasta no hace mucho– que la creencia religiosa en cuanto elemento integrante

de la cultura tradicional era un obstáculo que trababa la modernización de una sociedad. La modernidad entendida como una actitud innovadora, dinámica y creativa en oposición a la tradición considerada como mera reproducción del pasado. En lugar de la previsión y planificación del desarrollo, la religión era vista como la promotora principal de un sentido providencialista y pasivo de la vida.

3. La crisis del racionalismo: ¿resurgimiento religioso?

El mundo de maravillas, que se venía anunciando desde hace varios siglos en la medida que la sola razón positiva guiara a los hombres, se hizo trizas a lo largo del siglo XX con los mayores enfrentamientos de todos los tiempos: la Primera Guerra Mundial, la Segunda Guerra Mundial, Corea, Vietnam, la masacre de los Ba1canes, las guerras del Golfo, la crisis financieras, etc., por solo mencionar algunos de los conflictos más graves y resonantes.

También el malestar de la cultura adquiere grandes proporciones y se manifiesta en un gran desencanto respecto a las promesas de la modernidad, que lleva en las sociedades opulentas a un hastío individualista, a conductas adictivas y violentas, a un vacío de sentido (González-Carvajal, 1991).

Tampoco se superó la miseria, sino que se agigantó la brecha entre pobres y ricos. Al parecer, la razón librada a sí misma, especialmente en la versión positivista, es ciega para encontrar los caminos de un verdadero desarrollo humano. Cunde por doquier la incertidumbre y el escepticismo. A grandes ilusiones, siguieron grandes decepciones.

La desconfianza generalizada es una manera de entender lo que hace ya unos cuantos años comenzó a denominarse "la muerte de las ideologías". Ante este panorama, algunos han diagnosticado una vuelta de lo religioso. Hay hasta quien pronostica que el siglo XXI será un siglo religioso. Es cierto que las ideologías, o los llamados "grandes relatos", tanto de derecha como de izquierda, muchas veces pretendieron ocupar el lugar de las religiones ofreciendo una explicación absoluta y total de la existencia, pero de ahí a que su ocaso implique necesariamente una vuelta a lo religioso es un paso que habrá que probar más serenamente.

Efectivamente, ciertos resurgimientos religiosos parecen más bien simples construcciones reactivas ante la angustia y un mundo excesivamente tecnificado, se ofrecen como sedantes o espacios para sentirse bien. El caso de la New Age es el más difundido. Por otro lado, el neoconservadurismo, especialmente fuerte en amplios ambientes estadounidenses, ante un mundo que se resquebraja, encuentran en la religión el principal emblema de su resistencia y de su ofensiva. Según esta visión, el mundo va a un "choque de civilizaciones". Huntington (2000) ha sido el mayor exponente teórico de esta visión que sostiene que la fuente esencial de conflicto no será básicamente ideológica o económica, sino entre culturas, siendo las religiones la diferencia específica principal de cada una de ellas. El correlato de este fundamentalismo occidental a la americana le corresponderá el fundamentalismo islamita.

El escritor palestino Edward Saïd (2005) propondrá superar ambos planteos indicando que en realidad se trata de una "guerra de ignorancias" y considera que "hay que desterrar la idea

de que Occidente y el islam son identidades cerradas, como quieren hacer creer los fundamentalismos de distinto signo". En un enfoque convergente a partir del estudio de las religiones mundiales, el teólogo Hans Küng ha elaborado el Proyecto de una Ética Mundial, que propone un consenso, no ciertamente una religión o una ética unitaria, pero sí alguna clase de principios, valores, ideales y fines compartidos que permita a las personas, familias y hasta las naciones convivir humanamente mediante la educación y el diálogo interreligioso, como camino para un futuro esperanzador (Küng, 2008, 2000).

En forma semejante, la filósofa Adela Cortina (1986) plantea una "ética mínima", entendida como el conjunto de mínimos morales –principios, valores, actitudes y hábitos– que una sociedad democrática debe transmitir y que de hecho están presentes en muchas religiones. Desde esta posición, no se pretende abolir las religiones, a la manera del laicismo o secularismo, o imponer una religión determinada, sino respetar su existencia y su espacio en la vida humana. Por su parte, Jürgen Habermas (2011) repetidamente ha planteado la función *sui generis* de la religión como recurso y reserva inagotable de memoria y esperanzas críticas y utópicas, y como parte de los fundamentos morales prepolíticos del Estado liberal.

De todas maneras, en Europa y en otras regiones del mundo más desarrollado, la fuerte secularización de las últimas décadas ha dado lugar, en todo caso, a la sobrevivencia de una fe religiosa posmoderna desinstitucionalizada, supuestamente alejada de las mediaciones jerárquicas y sus orientaciones éticas. En Latinoamérica, ha crecido el evangelismo a nivel popular, con un estilo habitualmente apolítico y acentuando la dimensión

inmediatamente retribucionista de la fe, basada en la "teología de la prosperidad". No obstante, últimamente se advierte un nuevo evangelismo político integrista (Semán, 2019). En cuanto al catolicismo, mantiene un fuerte accionar institucional, especialmente a través de sus servicios educativos y sociales, pero experimentaría cierto desgaste simbólico y de su papel de gran mediador sociopolítico.

Ahora bien, importantes sectores de la teología y las prácticas católicas y buena parte de las iglesias históricas provenientes de la Reforma protestante, en América Latina, ponen de manifiesto que la religión, lejos de ser un obstáculo al desarrollo, ha generado un movimiento en pro de la lucha por la justicia y la causa de los pobres (Gutiérrez, 1971; Scannone, 2005). En esta perspectiva, la religión es entendida como alimentadora de esperanza y de dignidad, y mueve a la emancipación. Lejos de un rol adormecedor, puede convertirse en un ariete crítico contra el economicismo neoliberal, el cual, pese a sus promesas, ha generado crecimiento, pero no desarrollo equitativo, sino exclusión.

La mayor percepción actual acerca de la complejidad y la pluralidad de manifestaciones del fenómeno humano ha generado una actitud menos hostil y preconcebida sobre el hecho religioso en algunos campos de la filosofía y de las ciencias sociales. Se observa una mayor predisposición a escuchar la sabiduría ancestral de los pueblos y de valorar las tradiciones religiosas como otros modos de penetrar en la exploración del mundo, de su origen y de su destino.

4. La Iglesia católica, actor activo en las relaciones internacionales

La acción de la Iglesia en el campo de las relaciones internacionales ha recibido a lo largo de los tiempos diversos nombres: "diplomacia papal", "pontificia", "eclesial", "vaticana", "de la Santa Sede" o "servicio diplomático papal". Según Abril y Castello (2000), cada una de esas denominaciones indica facetas diversas, pero ninguna alcanza una total precisión en cuanto a expresar cabalmente "la personalidad jurídica internacional de la Iglesia Católica, la Santa Sede como órgano supremo de gobierno de la Iglesia, la autoridad soberana que dirige ambas, el papa, del diminuto Estado soberano de la Ciudad del Vaticano, que nace para el servicio de la otra entidad jurídica que existe antes que él y que interviene en su creación, la Santa Sede". Según este autor, que fue Nuncio en Argentina entre 2000-2003, el término menos adecuado es el de "diplomacia vaticana", aunque reconoce que el nombre es de uso cómodo.

Más allá de la terminología, la Iglesia constituye un "caso atípico" y despliega una diplomacia particular que está al servicio de una institución, la Iglesia, que no es un Estado, sino un ente religioso aunque a la vez social. Teniendo en cuenta esta perspectiva, los mismos papas –prosigue Abril y Castelló– cumplen un papel de excepción al respecto con sus múltiples documentos, viajes internacionales, encuentros con jefes de Estado, de Gobierno, ministros, diplomáticos, responsables de organismos internacionales, responsables de otras confesiones religiosas.

Una tarea singularísima que ha cumplido la Santa Sede es la función de arbitraje o de mediación que, por solo referirnos a los tiempos modernos más recientes, van desde la mediación en la guerra franco-prusiana del 1870, hasta una de las más próximas sobre el canal de Beagle entre Argentina y Chile en 1978-1984. Otra tarea especial es el establecimiento de concordatos y más recientemente de acuerdos parciales sobre puntos determinados (marco jurídico, acuerdos sobre escuelas, vicariatos castrenses, patrimonio artístico, etc.). Asimismo, otra cuestión que interesa a la Santa Sede es la acción ecuménica en cuanto factor de paz interreligioso y social.

En cuanto a la participación en las organizaciones internacionales, a la que nos referimos al principio, es otra de las instancias en la que se involucra intensamente la acción diplomática de la Santa Sede para promover los grandes principios religiosos, morales, culturales y humanitarios referentes especialmente a la causa de la paz, de la justicia y del desarrollo integral puesto al servicio de la dignidad de la persona humana. Objetivos todos ellos que requieren, a juicio de la Doctrina Social de la Iglesia, la instauración de una autoridad pública universal (Mealla, 2014).

De todos modos, la incidencia de la Santa Sede no se reduce a una proclamación abstracta de principios, sino que según los casos se pronuncia concretamente, y a veces a contracorriente, en candentes asuntos internacionales, como cuando abogó sostenidamente por un estatus internacional para Jerusalén, reconociendo a Taiwán como China, sosteniendo el derecho a la vida en todas las fases del desarrollo biológico, o en algunos casos señalando las reservas morales que tenía respecto de algu-

nos puntos como en la Conferencia sobre Población de El Cairo en 1994, en que se alineó con los Estados musulmanes. Este último episodio levantó algunas voces críticas que cuestionaron el estatus diplomático de la Santa Sede. En forma similar, hace años *The Economist* (2007) hacía una pegunta incisiva:

> ¿No se vería fortalecida la autoridad del Vaticano clarificando su propio estatus? En vez de decir que practica una forma de diplomacia intergubernamental, podría renunciar a su estatus diplomático especial y decir lo que realmente es: la mayor organización no gubernamental del mundo.

Más allá de estas consideraciones, que se dan también al interior de la comunidad eclesial, no cabe duda acerca del papel insoslayable que desempeña la Santa Sede a través especialmente de la persona del Sumo Pontífice en el seno de la comunidad de naciones. Es memorable la primera visita que realizara un pontífice a la sede de las Naciones Unidas en Nueva York, efectuada por Pablo VI en 1965, y luego las de Juan Pablo II en 1979 y 1995, y de Benedicto XVI en 2008. Francisco ha continuado esta práctica concurriendo a la Asamblea General en septiembre de 2015, pocos meses después de la publicación de la encíclica *Laudato Si'*, reafirmando su llamado a considerar la seriedad de las consecuencias del cambio climático. Llamamiento que también realizó en la visita a la Casa Blanca como ante el Congreso de Estados Unidos –la primera que realiza un papa a ese ámbito parlamentario–, pidiendo acciones eficaces. De la misma manera, exhortó a la Conferencia de París sobre el Cambio Climático, celebrada en octubre de ese año, para que lograra acuerdos fundamentales y eficaces.

No corresponde hacer aquí una reseña completa sobre la actuación de Francisco, ya cumplidos los siete años de pontifica-

do, pero sí se impone destacar algunos aspectos de sus gestos y palabras que más han trascendido con referencia a las relaciones internacionales. El primero más significativo fue su viaje a la isla italiana de Lampedusa a pocos meses del inicio de su ministerio en Roma para poner de relieve la situación sobre los migrantes que pierden su vida en el mar. Tema muy controvertido en Europa en que la Iglesia ha pedido reiteradamente soluciones a la comunidad internacional.

También cabe mencionar, sin pretender ser exhaustivos, la intervención personal de Francisco en el acercamiento, a pedido de las partes, entre Cuba y Estados Unidos; los servicios similares prestados para facilitar el diálogo entre el presidente saliente y entrante de Colombia; o "el abrazo de las tres religiones" que protagonizó con el rabino Abraham Skorka y el musulmán Omar Abboud ante el Muro de los Lamentos en 2014. Ciertamente, además de estos gestos, de fuerte carga emotiva y simbólica, no han faltado aportes reflexivos, especialmente referidos, por ejemplo, a la economía internacional y al futuro de la educación. Pero, entre todos ellos, ciertamente sobresale la carta encíclica de Francisco *Laudato Si', sobre el cuidado de la causa común,* donde se plantea la necesidad de una ecología integral. En uno de sus párrafos, nos ofrece precisamente una apretada síntesis de lo que considera puede ser el aporte armonioso de las religiones al conjunto de la comunidad humana:

> No ignoro que, en el campo de la política y del pensamiento, algunos rechazan con fuerza la idea de un Creador, o la consideran irrelevante, hasta el punto de relegar al ámbito de lo irracional la riqueza que las religiones pueden ofrecer para una ecología integral y para un desarrollo pleno de la humanidad. Otras veces se supone que constituyen una subcultura que simplemen-

te debe ser tolerada. Sin embargo, la ciencia y la religión, que aportan diferentes aproximaciones a la realidad, pueden entrar en un diálogo intenso y productivo para ambas (LS 62).

Bibliografía

Abril y Castelló, Santos (2000). "Diplomacia de la Santa Sede, una diplomacia para la paz". Conferencia pronunciada por el Nuncio en el CARI, AICA Nº 2293, Buenos Aires.

Calvo, Cristina, Shikiya, Humberto, Montealegre, Deivit (eds.) (2019). *Ética y economía: la relación dañada. Aportes camino al G-20 2018 en el marco de la agenda 2030.* Creas, Pidesone, Globethics, Buenos Aires.

Cortina, Adela. *Ética mínima: introducción a la filosofía práctica*. Tecnos, Madrid.

Criterio (2018). *Aportes desde la fe a los desafíos del G20.* Criterio 2453, Buenos Aires.

Gonzalez-Carvajal, Luis (1991). *Ideas y creencias del hombre actual*. Sal Terrae, Bilbao.

Gutiérrez, Gustavo (1971). *Teología de liberación*. Perspectivas, Lima.

Habermas, Jürgen (2011). *Israel o Atenas. Ensayos sobre religión, teología y racionalidad*. Minima Trotta.

Küng, Hans (2008). *Ética mundial en América Latina*. Editorial Trotta, Madrid.

Küng, Hans (2000). *Una ética mundial para la economía y la política*. Fondo de Cultura Económica, México.

Huntington, Samuel (2000). *El choque de las civilizaciones.* Paidós, Barcelona.

Mealla, Eloy (2014). *Autoridad pública universal*. Vida Pastoral 331, Buenos Aires.

Mealla, Eloy (1999). "Convergencias, divergencias y tareas en torno a la sociedad civil". En Scannone, J. C. y otros, *Argentina, alternativas ante la globalización*, Ed. San Pablo, Buenos Aires.

PNUD (2019). *La contribución de las organizaciones basadas en fe a la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible en Argentina*. PNUD, Buenos Aires

Said, Edward (2002). La guerra y el choque de las ignorancias. Controversia, 6 (18), 221-224.

Scannone, Juan Carlos (2005). *Religión y nuevo pensamiento. Hacia una filosofía de la religión para nuestro tiempo desde América Latina*. Anthropos, Barcelona.

Semán, Pablo (2019). "¿Quiénes son? ¿Por qué crecen? ¿En qué creen? Pentecostalismo y política en América Latina", *Nueva Sociedad* 280.

The Economist, Los embajadores de Dios, *La Nación*, 9 de septiembre de 2007.

UNFPA (2009). *Directrices* para la Integración de las Organizaciones Basadas en la Fe (OBF) como Agentes de Cambio.

---

1. Licenciado en Filosofía (USAL) y profesor en Teología (UCA), con estudios de posgrado en Desarrollo y Cooperación en la Univesitat de Barcelona. Actualmente, es investigador y profesor en la USAL, y en la Universidad Nacional de Moreno. Últimamente es coeditor de Etica aplicada, perspectivas desde Latinoamérica, UNIANDES, Bogotá. Integra el Grupo Farrell, espacio multidisciplinario dedicado a la reflexión sobre la realidad política, social, cultural y económica de Argentina y Latinoamérica desde la perspectiva social cristiana. Impulsa el programa Educación, Ética y Desarrollo, que puede consultarse en https://bit.ly/2RU1u0t. Correo electrónico: eloy.mealla@usal.edu.ar.

Algunas reflexiones y consideraciones finales

Mariana Colotta y Julio Lascano y Vedia

Si algo podemos decir de este libro que llega a su fin es que logró unificar los distintos puntos de vista que hacen al pensamiento e investigación de destacados pensadores contemporáneos de las relaciones internacionales de nuestro país y la región.

Contrapuntos para entender las relaciones internacionales en el siglo XXI es un trabajo de equipo en el que se compilaron ensayos y estudios científicos que profundizan la mirada científica de las ciencias sociales frente al complejo escenario internacional actual.

El estudio de la política internacional requiere un espíritu crítico, para que ahondemos en la comprensión de que el análisis de los distintos asuntos de la realidad global puede abordarse con el academicismo ajustado a cada problemática en particular.

Así nos encontramos con el análisis del orden mundial imperante, los componentes de la agenda mundial institucional, las afecciones al orden y la paz a partir de acciones –y reacciones– puntuales como las nuevas guerras silenciosas y la tecnología en los conflictos, la hambruna mundial expandida a través del modelo global no inclusivo, las terribles injusticias y fallas

en el sistema del derecho a la vida, los derechos humanos y los problemas de género y violencia a la mujer, las formas del terrorismo, los fundamentalismos, las migraciones caóticas, las políticas de refugiados, la búsqueda de una agenda humanitaria mundial concreta.

La necesidad imperiosa de determinar soluciones a partir de políticas públicas globales que persigan el desarrollo sustentable, el medioambiente, la ecología integral –como la ha definido el papa Francisco en el corriente año– y que hace al cambio climático, el combate contra la hambruna y la pobreza y la generación de políticas de desarrollo sustentable en un sistema de mayor justicia, distribución y solidaridad.

El libro aparece con fuertes coincidencias en la necesidad de determinar una nueva agenda y un nuevo orden, en cuanto los analistas y estudiosos vislumbran problemas comunes en la generación de nuevas pautas en las relaciones internacionales, las políticas exteriores y el accionar de la diplomacia, a efectos de poder retomar un camino hacia una diplomacia mundial de diálogo y de cooperación internacional, y no conformarnos con una agenda de equilibrio de poder, amenazas y permanentes conflictos y acechanzas violentas.

La nueva diplomacia por la que brega esta obra es un esquema *aggiornado* de teoría y práctica diplomática, que, desde modelos institucionales, compuestos de políticas públicas, y estudios de derecho constitucional y parlamentario, contengan en propuestas novedosas nuevos lineamientos y directrices que beneficien los intereses de los Estados y sus capacidades de integración e inserción internacional, y alejen los dañinos aisla-

cionismos que por razones históricas y principistas anacrónicas tantas veces golpearon al orden y la paz mundial.

Variante de esta nueva diplomacia, emerge la *diplomacia parlamentaria* como una herramienta útil para lograr consensos que permitan mostrar verdaderas políticas de Estado, en la medida que pueda actuar como una instancia previa al poder ejecutivo para poder abordar ciertas problemáticas de política exterior y clarificar el camino e ideas para su posterior resolución.

Pensar las relaciones internacionales desde la diplomacia parlamentaria en temas trascendentales para el interés nacional, de la mano de un pensamiento estratégico que se plasme en un plan de acción y consensos transversales concretos entre todas las fuerzas políticas, que definitivamente pueden ayudar a la construcción de una imagen más positiva del país en el exterior.

El pasado siglo vivió los mejores momentos de la humanidad en la búsqueda de un sistema multilateral de cooperación, que llegó a ilusionarse con un largo recorrido de progreso indefinido absolutamente alimentado por una globalización positiva. Una globalización que derramaría riquezas no solo a los países potencia, sino a aquellos en vías de desarrollos y países y continentes pobres con aspiraciones de cambios estructurales.

Pero el sistema no derramó tales beneficios. Prevalecieron individualismos, tecnicismo, limitaciones políticas económicas y sociales por parte de los Estados y los Gobiernos. Y con ello, primaron políticas que fueron generando un fracaso en el sistema de ayuda financiera internacional, elevando metas grupales financieras para pocos y dejando de lado el sistema de coopera-

ción internacional. El siglo XXI amaneció con ecuaciones de políticas realistas, duras, confrontativas, con sentimientos nacionales exacerbados y xenofóbicos.

Con ello es que este fracaso del sistema multilateral se ve obligado a ser repensado. Y visto con variables diversas que se encuentren y dialoguen, que apuestan a contrapuntos para entender esta nueva y dura realidad mundial.

En esta obra existe el estudio particular de la seguridad internacional, las políticas de seguridad pública global y las propuestas de cambio en el nuevo escenario. Además, se avanza en la definición concreta de políticas de defensa a ser planificadas por los Estados. La *seguridad internacional* aparece como una dimensión de análisis insoslayable.

Desde una perspectiva de seguridad internacional, los riesgos y amenazas procedentes del ciberespacio requieren que las naciones del hemisferio, incluyendo las que corresponden al espacio latinoamericano, optimicen sus capacidades para enfrentarlas de manera efectiva. Entre las múltiples medidas que pueden inscribirse en ese esfuerzo de optimización, la profundización de la cooperación interestatal y la colaboración entre los ámbitos público y privado ocupan un lugar central.

Surge la necesidad de incorporar líneas de acción que contribuyan a toma de decisiones en Argentina: los estudios estratégicos de nivel nacional y la conformación de equipos multi y transdiciplinarios que piensen los problemas actuales y los proyecten. El objetivo es lograr un sistema que trabaje sobre la anticipación de riesgos y amenazas, tal como existen en países desarrollados, en potencias regionales y en el marco de organizaciones internacionales. Como así también las comunidades

profesionales y epistémicas deberían por su parte involucrarse en la estrategia de seguridad nacional desde su lugar (centros de estudios, universidades, institutos de investigación). Esto debería ser incorporado como una responsabilidad que implica articular el debate, presentar enfoques y generar insumos para la toma de decisiones.

En materia de desarme, los expertos indican que ese ámbito y el de la no proliferación son dinámicos, y que el origen o impulso de las normas puede provenir de los Estados o de la sociedad civil, que es continuo y que busca acompañar los cambios y necesidades que presenta la sociedad y la tecnología, buscando un mundo más seguro, que no significa un mundo desarmado, ya que la realidad de la historia es incontrastable y los conflictos nos seguirán acompañando, esperemos que con menos ocurrencia y virulencia. En este contexto, cobra importancia estratégica la concientización, divulgación y educación de las partes interesadas, para una adecuada contribución a la seguridad internacional, resguardando el derecho a la legítima defensa y el mejor interés nacional.

Asimismo, y coadyuvante a ello, se analiza el terrorismo y el crimen organizado en esta actualidad planetaria, sus mecanismos más sofisticados y las políticas a pergeñar por los Estados para combatir los fenómenos extremistas de tal naturaleza.

Se realiza el estudio acabado de la agenda relativa al cambio climático, las realidades vigentes internacionales y regionales sobre el problema del agua. Y sobre las problemáticas de ríos y fronteras atinentes a este delicado asunto, con propuestas de estudio y soluciones a través de políticas innovadoras.

La *ecología social* y *el medio ambiente* se perfilan como un eje impostergable en la nueva agenda; en la que el cambio climático toma fuerza como elemento básico de nuestro contexto en las acciones presentes y las amenazas futuras en Sudamérica, desafiada tanto por el clima como por amenazas como el narcotráfico y el terrorismo.

De la mano de la ecología social, la complejidad de los procesos migratorios consolidados y que se están gestando, en particular, en América latina y el Caribe, como escenario de origen, tránsito y destino de migrantes. La identificación de refugiados, víctimas de desplazamiento interno y apátridas, retrotrae la mirada hacia nuestra región; un llamado a la conciencia y a la acción.

La agenda de género está presente de modo primordial, como sucede en el nivel global. Y la visibilización de las mujeres como sujetos sociales activos y los caminos necesarios para repensar a las mujeres como sujetos históricos, incorporados en los espacios de formación para liderar el espacio público, como el caso de la incorporación de las mujeres diplomáticas en Argentina; su presencia activa en los altos escalafones de la alta diplomacia; la imposición en la agenda de sus derechos en las asociaciones que nuclean a los integrantes del servicio exterior y en la representación de las asociaciones de mujeres diplomáticas que proliferan en distintas partes del mundo.

Tampoco se debe subestimar el crecimiento de mujeres dentro de organizaciones terroristas y la amenaza potencial al incorporarlas en la lucha activa, tanto de mujeres radicalizadas que regresan a países occidentales, las retornadas, como aquellas desplazadas a otras zonas con iniciativas propias y autoras

potenciales de realizar ataques (individuales o grupales) en sociedades europeas, como miembros de la organización terrorista o bien lobos solitarios.

De lo que se trata es de estimular la participación de la mujer en los asuntos públicos y generación de agendas propias de la política; los diagnósticos desalentadores en carreras y vocaciones que requieren de políticas de ajustes urgentes. Como el caso de la diplomacia y la formación del servicio y los problemas de género. Y como es el caso de la participación política y en la vida pública de las mujeres en el desafiante mundo contemporáneo. Con la conciencia de las batallas que se deben librar para ganar espacios, ambientes y nuevos blindajes de poder que puedan brindar aires de igualdad y empoderamiento en nuestra actual modernidad

América Latina aparece en esta compilación como una permanente preocupación de los intelectuales que escribieron sus artículos, y no puede descuidarse como eje de reflexión. Con una conciencia política de relevancia y el continuo aporte a su ubicación en el mundo contemporáneo y la necesidad de definir sus límites y capacidades de acción exterior en lo relacional y en la necesidad de la defensa de sus autonomías. Se plantea la integración regional, en la historia concreta del continente y en las políticas estaduales determinadas frente a diversas crisis en el mismo continente. Y también está presente la aguda mirada de la relación de Latinoamérica con las potencias estratégicas y comerciales que dominan la ecuación de equilibrio de poder en el mundo contemporáneo.

La incertidumbre del siglo XXI no es patrimonio de la región latinoamericana, sino que es global. La crisis de la política

y la sociedad empoderada; la falta de líderes que inspiren y de representación genuina; la escandalosa desigualdad y la justa concentración de riqueza; el envejecimiento de los Estados ricos y la juventud de los Estados más pobres; el calentamiento tecnológico y el calentamiento medioambiental; las migraciones y la diversidad y mezcla de culturas, modos de vida e ideologías; todas tendencias globales que cruzan la realidad desesperanzada que vive nuestra región por no haber logrado el desarrollo y en el que se acentúa una marcada descoordinación de la política regional, como hito sobresaliente, desde la mirada de nuestros articulistas.

De mucha importancia para el libro, son los apuntes y escritos que resguardan las virtudes de la religión, el espíritu y la ética en las relaciones internacionales del mundo y orden mundial que intenta avanzar a través del conflicto permanente. Lineamientos de políticas exteriores y formatos diplomáticos específicos de países mandantes y de la Santa Sede enriquecen el debate y nos hacen repensar que en la diplomacia del diálogo y la paz puede encontrarse una fuente dinámica, fortalecida y combatiente que sostiene varias soluciones de orden político y espiritual frente a los contrapuntos en dilema en el esquema internacional de poder. La actuación del papa Francisco en los temas de agenda internacional es de presencia continua a través de sus encíclicas, mensajes y visitas.

Los pensamientos que desarrolla el papa Francisco y los intentos del sistema de las Naciones Unidas por buscar nuevos aportes para un desarrollo sustentable y un mejor esquema de construcción de la paz complementan estos pensamientos que se vuelcan en el libro, como bálsamo indispensable para pensar

las relaciones internacionales y la naturaleza humana y humanitaria.

Sobre los compiladores

Mariana Colotta

Licenciada en Sociología por la USAL (1995), especialista en Metodología de la Investigación Científica por la UNLA (2004), doctora en Ciencia Política por la USAL (2010), y doctora en Ciencias de la Educación (2018). Cuenta además con una especialización en Políticas y Gestión en Migraciones Internacionales en la UNTREF (2015) y se ha formado en el Curso de ética y metodologías feministas de la Red Interamericana de Formación en Mujeres y Desarrollo (RIF-MD) de la Organización Universitaria Interamericana/Colegio de las Américas (OUI/COLAM), el Instituto Interdisciplinario de Estudios de las Mujeres de la Universidad Nacional de Tucumán (UNT) y la Coordinación de Universidad Abierta y Educación a Distancia de la Universidad Nacional Autónoma de México (CUAED/UNAM). Desde el 2015 se desempeña como decana de la Facultad de Ciencias Sociales de la USAL, tras haber ejercido los cargos de prosecretaria y secretaria académica. Es pro-

fesora titular de Métodos y Técnicas de Investigación Social de la Facultad de Ciencias Sociales (USAL), Taller de tesis de la Maestría de Sociología Política Internacional (UNTREF) y Metodología y Taller de tesis de la Maestría de Recursos Humanos en la Facultad de Ciencias Económicas (UBA). Es coordinadora del Área Género del Instituto de Investigación en Ciencias Sociales (IDICSO) y participó como expositora en varios congresos nacionales y latinoamericanos sobre el tema. Coautora de *Apuntes para una poética de nuestro tiempo*, de Wolkowicz Editores (2019), "Lectores, intelectuales y políticos: el espacio político-intelectual y los bienes simbólicos en la Argentina", de la Editorial CICCUS (2018), *Represión estructural y crisis de paradigmas*, de la Editorial CICCUS (2016), *La investigación en ciencias sociales: lógicas, métodos y técnicas para abordar la realidad social*, de Ediciones Universidad del Salvador, 2.º edición (2015), cocompiladora de *Políticas universitarias para el siglo XXI. Perspectivas y temas de agenda*, de la Editorial Teseo (2019), *La aventura de ser joven en la Argentina de hoy: desafíos y promesas en el camino a la adultez*, de Ediciones Universidad del Salvador (2011), y autora de *La ¿nueva? inclusión de las mujeres al mundo político. Los discursos y prácticas de las concejales bonaerenses*, de la Editorial Biblos (2014).

Julio Ramón Lascano y Vedia

Embajador del Servicio Exterior de la Nación, licenciado en Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales de la Universidad Católica Argentina (1983), docente universitario en funciones académicas. Actualmente es director de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencias Sociales de la

Universidad del Salvador y profesor de Política Internacional, Política Exterior Argentina y Teoría y Práctica Diplomática. En 1982 se especializó en Ciencias Políticas en Lock Haven University, Pensilvania, Estados Unidos. En 1983 ingresó por concurso público al Instituto del Servicio Exterior de la Nación, donde egresó como tercer secretario de Embajada y cónsul en 1985. Ejerció funciones en la diplomacia en Italia, Uruguay, México, Cuba y Angola, donde fue embajador en 2013-2016. Y fue cónsul en Roma y en Colonia del Sacramento, Uruguay. En Argentina tuvo funciones en la Dirección de Derechos Humanos, en el Instituto del Servicio Exterior de la Nación y en la Secretaría Técnica y de Coordinación. Fue director de Asuntos Parlamentarios de la Cancillería Argentina en 1993-1996 y también en 2002-2004. Además, fue asesor en el Gabinete de la Secretaría de Relaciones Económicas Internacionales en 2016-2017, y coordinador en el Gabinete de la Secretaría de Relaciones Exteriores en 2009-2010 y en 2013. En la carrera diplomática, fue condecorado Medalla de la República Oriental del Uruguay en el Grado de Comendador por Resolución Presidencial en reconocimiento por su aporte a la integración rioplatense en junio de 2002, y la Medalla del Gobierno de Italia en el Grado de Comendador, por el empeño en la relación asociativa particular entre ambos países en Roma (1993). Es autor del libro *Política y diplomacia: una política institucional hacia el mundo,* Edición Tu Llave, Buenos Aires, 2009, y *Hacia una nueva diplomacia. Ideas para el diseño de una política exterior*, Edición Biblos, Buenos Aires, 2020, y ha escrito diversos artículos sobre relaciones internacionales. Es conferencista y diserta en diver-

sos foros públicos y privados referidos a política internacional y política exterior.

Creative Commons

ÍNDICE

Exlibris	704
Página de título	1
Copyright	2
Índice	3
Prólogo	5
Introducción	8
Las relaciones birregionales entre el Mercosur y la Unión Europea rumbo a un acuerdo de libre comercio	18
Los desafíos estratégicos de la región sudamericana para la próxima década	39
Agua y calentamiento global: la situación sudamericana desde el impacto de las triples fronteras hídricas	74
Terrorismo de etiología yihadista	95
Ajedrez geopolítico de Medio Oriente	117
Argentina, China y Estados Unidos	159
Diplomacia argentina, mujeres y liderazgo	199
Aserciones para el diseño de una política exterior	225
Pensar las relaciones internacionales desde la diplomacia parlamentaria	286
Conveniencias de Argentina en su pertenencia al	317

sistema multilateral como miembro confiable
El terrorismo internacional en tiempos de intolerancia 348
Crisis humanitaria global y gobernabilidad migratoria 369
La ciberseguridad en el siglo XXI y la situación de América Latina 409
Estrategia de seguridad para el desarrollo en un mundo de geopolítica total 440
Los convenios de desarme como protagonistas del siglo XXI 460
La comunidad de inteligencia frente a los nuevos retos de seguridad 491
La seguridad internacional y la lucha contra el terrorismo 518
Categorías inéditas para conflictos originales 580
Elementos indispensables de metodología en proyectos de tesis de relaciones internacionales 608
América Latina: entre la democracia, la autocracia y el fin del consenso democrático 643
La religión en las relaciones internacionales 671
Algunas reflexiones y consideraciones finales 685
Sobre los compiladores 694